

DIREITO À CIDADE

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



ORGANIZADORES
Enzo Bello
Giulia Parola
Bianca Rodrigues Toledo



DIREITO À CIDADE

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

ENZO BELLO
GIULIA PAROLA
BIANCA RODRIGUES TOLEDO
(ORGANIZADORES)

DIREITO À CIDADE

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



APOIO:



EDITORA MULTIFOCO

Rio de Janeiro, 2017

EDITORA MULTIFOCO

Simmer & Amorim Edição e Comunicação Ltda.

Av. Mem de Sá, 126, Lapa

Rio de Janeiro - RJ

CEP 20230-152

CONSELHO EDITORIAL

Presidência:

Felipe Dutra Asensi

Marcio Caldas de Oliveira

Conselheiros:

André Guasti (TJES, Vitória)

Bruno Zanotti (PCES, Vitória)

Camilo Zufelato (USP, São Paulo)

Daniel Giotti (Intejur, Juiz de Fora)

Eduardo Val (UFF)

Gustavo Senges (Coursis, Rio de Janeiro)

Jeverson Quinteiro (TJMT, Cuiabá)

José Maria Gomes (FEMPERJ, Rio de Janeiro)

Luiz Alberto Pereira Filho (FBT-INEJE, Porto Alegre)

Paula Arevalo (Colômbia)

Paulo Ferreira da Cunha (Portugal)

Pedro Ivo (MPES, Vitória)

Ramiro Santanna (DPDFT, Brasília)

Raphael Carvalho (Mercosul, Uruguai)

Rogério Borba (UNESA, Rio de Janeiro)

Santiago Polop (Argentina)

Tatyane Oliveira (UFPB, João Pessoa)

Thiago Pereira (UFF, Rio de Janeiro)

Victor Bartres (Guatemala)

Yolanda Tito (Peru)

Vinicius Scarpi (UNESA, Rio de Janeiro)

REVISADO PELA COORDENAÇÃO DO SELO ÁGORA 21

Direito à Cidade: Regularização Fundiária

BELLO, Enzo

PAROLA, Giulia

TOLEDO, Bianca Rodrigues

1ª Edição

Agosto de 2017

ISBN: 978-85-5996-617-6

Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução deste livro com fins comerciais sem
prévia autorização do autor e da Editora Multifoco.

ORGANIZAÇÃO:

Enzo Bello

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Estágio de Pós-Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professor Adjunto III da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) - UFF. Editor-chefe da Revista Culturas Jurídicas (www.culturasjuridicas.uff.br). Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (CAPES).

Giulia Parola

Doutora em Direito Ambiental pela *Université Paris V René Descartes* (França). Estágio de Pós-doutorado em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da UFF.

Bianca Rodrigues Toledo

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU-UFF);

COMITÊ ORGANIZADOR DO II SEMINÁRIO DE DIREITO À CIDADE:

Bianca Rodrigues Toledo, Cecília Bojarski Pires, Daniele de Oliveira Barbosa, Enzo Bello, Felipe Romão de Paiva, Giulia Parola, Larissa de Paula Couto, Loyuá Ribeiro Fernandes Moreira da Costa, Lucas Pontes Ferreira, Mariana Dias Ribeiro.

Projeto Gráfico e Diagramação:

Caroline Dazzi Machado

Naiane Baeta de Oliveira

Colaboradores:

Alexandre Bernardino Costa, Alex Ferreira Magalhães, Alice Nohl Vianna, Andreza A. Franco Câmara, Bianca Rodrigues Toledo, Carla Fernandes de Oliveira, Carlos Eduardo de Souza Cruz, Cecília Bojarski Pires, Célia Ravera, Cláudia Franco Corrêa, Cláudia Souza Mendes da Silva, Daniel Mendes Mesquita de Sousa, Drielly da Silva Andrade Couto, Eduardo Langoni de Oliveira Filho, Eleonora Freire Bourdette Ferreira, Fábio Garcia Pereira Junior, Felipe Romão de Paiva, Flávia Monteiro Carvalho Barbosa, Gabriel Borges da Silva, Giulia Parola, Gizlene Neder, Greyce Danielle Alves Barbosa, Hector Luiz Martins Figueira, Igor Ajouz, Jan Carlos da Silva, Julia Maria de Santana e Brito, Karina Abreu Freire,

Larissa de Paula Couto, Laura Alves de Oliveira, Laylla Ripardo Rodrigues, Leonora Roizen Albek Oliven, Louisie Dazzi Machado, Loyuá Ribeiro Fernandes Moreira da Costa, Lucas Pontes Ferreira, Luiz Carlos Corrêa de Mattos, Luiz Marcelo da Fontoura Xavier, Magna Corrêa de Lima Duarte, Máira Neiva Gomes, Marcos Reis Maia, Maria de Lourdes do Carmo, Maria Lucia Pontes, Maria Rita Rodrigues, Mariana de Freitas Rasga, Mayã Martins, Morgana Paiva Valim, Natália Pinho Rosa, Nathalia Assmann Gonçalves, Pablo Ronaldo Gadea de Souza, Paulo Brasil Dill Soares, Rafael dos Reis Aguiar, Rebeca Brandão, Regina Bienenstein, Samir Ramos Zaidan, Samira dos Santos Daud, Thales Augusto Nascimento Viote, Tomas Ramos, Vitor Fraga da Cunha, Vitor Guimarães, Wilson Tadeu de Carvalho Eccard.

APRESENTAÇÃO DOS COLABORADORES

Alex Ferreira Magalhães: Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).

Alexandre Bernardino Costa: Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Alice Nohl Vianna: Advogada. Mestranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Andreza A. Franco Câmara: Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Bianca Rodrigues Toledo: Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Carla Fernandes de Oliveira: Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).

Carlos Eduardo de Souza Cruz: Mestrando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Cecília Bojarski Pires: Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Célia Ravera: Advogada, ex-presidente do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), especialista em regularização fundiária. Atua em no *campus* FIOCRUZ da Mata Atlântica.

Cláudia Franco Corrêa: Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Estágio de Pós-Doutorado em Antropologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação da Universidade Veiga de Almeida (UVA) e Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Cláudia Souza Mendes da Silva: Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Discente do Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional (IPPUR/UFRJ). Assessora Jurídica do Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro.

Daniel Mendes Mesquita de Sousa: Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Arquiteto e Urbanista do NUTH - Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Drielly da Silva Andrade Couto: Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).

Eduardo Langoni de Oliveira Filho: Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduado em Direito pela Faculdade Metodista Granbery.

Eleonora Freire Bourdette Ferreira: Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professora do Curso de Graduação da Universidade Estácio de Sá (UNESA).

Enzo Bello: Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Estágio de Pós-Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professor Adjunto III da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) - UFF. Editor-chefe da Revista Culturas Jurídicas (www.culturasjuridicas.uff.br). Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (CAPES).

Fábio Garcia Pereira Junior: Graduando na Faculdade de Direito de Valença (FDV), do Centro de Ensino Superior de Valença (CESVA).

Felipe Romão de Paiva: Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Flávia Monteiro Carvalho Barbosa: Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA).

Gabriel Borges da Silva: Mestre e Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Docente da Faculdade de Direito de Valença (FDV), do Centro de Ensino Superior de Valença (CESVA).

Giulia Parola: Doutora em Direito Ambiental pela *Université Paris V René Descartes* (França). Estágio de Pós-doutorado

em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da UFF.

Gizlene Neder: Professora Titular de História da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Editora de Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica - <http://www.revistapassagens.uff.br/index.php/Passagens/index>

Greyce Danielle Alves Barbosa: Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Hector Luiz Martins Figueira: Mestre e Doutorando no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Professor da Universidade Estácio de Sá (UNESA).

Igor Ajouz: Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Professor Auxiliar da Universidade Veiga de Almeida (UVA).

Jan Carlos da Silva: Mestre, Bacharel e licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Direito pela UFF.

Julia Maria de Santana e Brito: Bacharelada em Direito pela Faculdade Estácio de Sergipe; Licenciada em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Karina Abreu Freire: Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF).

Larissa de Paula Couto: Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Laura Alves de Oliveira: Mestra em Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Advogada Popular.

Laylla Ripardo Rodrigues: Graduada em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).

Leonora Roizen Albek Oliven: Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestra em Psicanálise, Saúde e Sociedade pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Professora da UVA.

Louisie Dazzi Machado: Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Loyuá Ribeiro Fernandes Moreira da Costa: Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Lucas Pontes Ferreira: Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Luís Carlos Corrêa de Mattos: Liderança comunitária do Largo da Batalha, Niterói (RJ); ex-presidente da Federação das Associações de Moradores do Município de Niterói (RJ).

Luiz Marcelo da Fontoura Xavier: Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Políticas Públicas de Segurança e Justiça Criminal pela UFF.

Magna Corrêa de Lima Duarte: Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora da Universidade Cândido Mendes (UCAM), da Universidade Estácio de Sá (UNESA) e do Centro Universitário da Cidade.

Maíra Neiva Gomes: Mestre e doutoranda em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Professora da Faculdade de Direito Milton Campos. Advogada Popular.

Marcos Reis Maia: Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Maria de Lourdes do Carmo: Integrante do Movimento Unificado dos Camelôs (MUCA).

Maria Lúcia Pontes: Defensora pública titular no Núcleo de Terras e Habitação (NUTH), da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Maria Rita Rodrigues: Advogada. Mestranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Mariana de Freitas Rasga: Mestre e Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Professora da UVA e da Universidade Estácio de Sá (UNESA).

Mayã Martins: Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo e graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Antropologia pela Universidade de São

Paulo (USP). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Morgana Paiva Valim: Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Gama Filho (UGF). Professora da UVA.

Natália Pinho Rosa: Graduando na Faculdade de Direito de Valença (FDV), do Centro de Ensino Superior de Valença (CESVA).

Nathalia Assmann Gonçalves: Mestranda em Direito da Cidade na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Pablo Ronaldo Gadea de Souza: Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Paulo Brasil Dill Soares: Doutor em Ciências, Tecnologia e Inovação em Agropecuária pelo PPGCTIA/UFRRJ. Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Rafael dos Reis Aguiar: Graduando em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos.

Rebeca Brandão: Produtora cultural do coletivo Leão Etíope do Méier e Arena Cultural Dicró (Rio de Janeiro).

Regina Bienenstein: Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU-UFF).

Samir Ramos Zaidan: Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro

(PPGD/FND/UFRJ). Especialista em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Samira dos Santos Daud: Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Mestra em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Professora do Curso de Direito da Faculdade Estácio de Sergipe.

Thales Augusto Nascimento Viote: Advogado popular.

Tomas Ramos: Membro do movimento Ocupa Carnaval. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Vitor Fraga da Cunha: Graduando em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).

Vitor Guimarães: Membro da Coordenação Estadual do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

Wilson Tadeu de Carvalho Eccard: Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

SUMÁRIO

- 1 -

HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 29

HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA: PODER, HISTÓRIA E
RETÓRICA DO MEDO NA CIDADE DO
RIO DE JANEIRO31

Gizlene Neder

HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA, DO ACESSO À TERRA E
DA HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL
E NO RIO DE JANEIRO45

Célia Ravera

HISTÓRIA DA LUTA PELA POSSE
DA TERRA EM PENDOTIBA
(NITERÓI, RJ) 57

Luiz Carlos Corrêa de Mattos

- 2 -

DIREITO ACHADO NA CIDADE: NOVAS PRÁTICAS 69

DIREITO ACHADO NA CIDADE:
AS OCUPAÇÕES CULTURAIS E O
PLANEJAMENTO URBANO71

Rebeca Brandão

O DIREITO ACHADO NA RUA: A
INSTRUMENTALIZAÇÃO DA ARTE NA
LUTA PELA TRANSFORMAÇÃO DA
CIDADE 79

Tomas Ramos

O MOVIMENTO DOS CAMELÔS
PELO TRABALHO E PELA
CIDADANIA 87

Maria de Lourdes do Carmo

DIREITO À CIDADE: DAS RUAS PARA
OS TRIBUNAIS 93

Alexandre Bernardino Costa

- 3 -

**EXPERIÊNCIAS
DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA 103**

EXPERIÊNCIAS DA REGULARIZAÇÃO:
O CASO DO NEPHU-UFF 105

Regina Bienenstein

EXPERIÊNCIAS DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA NA DEFENSORIA
PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO 129

Maria Lúcia Pontes

- 4 -

**DESCONSTRUINDO A MEDIDA
PROVISÓRIA N. 759 141**

“E O GOLPE CHEGOU NA POLÍTICA
URBANA: A QUE VEIO A “NOVA” LEI
NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA? 143

Alex Ferreira Magalhães

A LUTA POPULAR CONTRA A MP 759
E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO
CAPITAL 159

Vitor Guimarães

- 5 -

EXPERIÊNCIAS EMPÍRICAS171

PERSPECTIVAS E LIMITES PARA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
PLENA EM CONTEXTOS
ADVERSOS: O CASO DE BARRA DE
GUARATIBA - RJ.....173

Marcos Reis Maia

LIMITES E POSSIBILIDADES
DAS OPERAÇÕES URBANAS
CONSORCIADAS: NOTAS SOBRE
O CASO DA ÁREA CENTRAL DE
NITERÓI (RJ) 189

Daniel Mendes Mesquita de Sousa

RESUMOS EXTENDIDOS

II SEMINÁRIO DE DIREITO À
CIDADE 199

EIXO TEMÁTICO I - DIREITO
À CIDADE, CIDADANIA E
SUBJETIVIDADES COLETIVAS:
A BUSCA PELO DIREITO PLENO
À CIDADE - AS OCUPAÇÕES
CULTURAIS COMO INSTRUMENTO DE
CIDADANIA ATIVA E EFETIVAÇÃO
DE DIREITOS NA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO..... 201

Bianca Rodrigues Toledo

AS OCUPAS NA ARTICULAÇÃO
DE PAUTAS EM PROL DO DIREITO
À CIDADE: COLETIVIDADES E
INSURGÊNCIA NA EXPERIÊNCIA DA
OCUPA MINC RJ..... 209

Mayã Martins

SUBALTERNIDADE E
ESTIGMATIZAÇÃO - OS FAVELADOS,
SUBCIDADÃOS DA CIDADE DOS
OUTROS217

Jan Carlos da Silva

PROSTITUIÇÃO, CIDADANIA E
CIDADE: VIOLAÇÕES E EFETIVAÇÕES
DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE
TRAVESTIS E TRANSEXUAIS NO
BAIRRO DA GLÓRIA NO RIO DE
JANEIRO.....223

Felipe Romão de Paiva

(DES) OCUPAÇÕES RURURBANAS:
MORADIA E TRABALHO NA
CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA
INSURGENTE - A EXPERIÊNCIA DA
OCUPAÇÃO MANOEL ALEIXO 231

*Laura Alves de Oliveira, Maíra Neiva Gomes, Rafael dos
Reis Aguiar e Thales Augusto Nascimento Viote*

PROGRAMA REVITALIZAR - MAIS
UMA ETAPA DA GENTRIFICAÇÃO NA
CIDADE DE SALVADOR..... 237

Larissa de Paula Couto

APLICAÇÃO DA ASSISTÊNCIA
TÉCNICA COMO FORMA DE
RESISTÊNCIA À REMOÇÃO.....245

Cláudia Souza Mendes da Silva

CIDADANIA E JUSTIÇA CRIMINAL:
QUANDO “SAIR DA LINHA”
IMPLICA NO NÃO ACESSO A
DIREITOS CIVIS. 251

*Fábio Garcia Pereira Junior, Gabriel Borges da Silva e
Natália Pinho Rosa*

A QUESTÃO FUNDIÁRIA COMO
VEÍCULO PARA O RECONHECIMENTO
DA CIDADANIA - UMA ANÁLISE DO
ESTUDO DE HOLSTON259

Lucas Pontes Ferreira e Wilson Tadeu de Carvalho Eccard

MEIO AMBIENTE E DIREITO À
CIDADE: O EXERCÍCIO DA CIDADANIA
À LUZ DA ECONOMIA CIRCULAR NA
CIDADE DO RIO DE JANEIRO.265

Greyce Danielle Alves Barbosa e Karina Abreu Freire

CIDADANIA INDÍGENA E
EMANCIPAÇÃO SOCIAL: O OLHAR
SOBRE O OUTRO271

*Cecília Bojarski Pires, Loyuá Ribeiro Fernandes Moreira
da Costa e Pablo Ronaldo Gadea de Souza*

CIDADANIA, EDUCAÇÃO E
ESPIRITUALIDADE: A FORMAÇÃO
DE CRIANÇAS NA ESCOLA BUDISTA
DO CAMINHO DO MEIO EM
VIAMÃO - RS 277

Louisie Dazzi Machado

EIXO TEMÁTICO II - DISPUTA POR
TERRITÓRIOS E REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA E RURAL:
DESAFIO AO DIREITO DE MORADIA:
O DILEMA DOS ASSENTAMENTOS

HUMANOS PRECÁRIOS, O RESGATE
DA CIDADANIA E A POLÍTICA DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.283

*Igor Ajouz, Cláudia Franco Corrêa, Morgana Paiva
Valim e Mariana de Freitas Rasga*

A “POLÍTICA HIGIENISTA” NA
CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO
URBANO E NA SELETIVIDADE DA
APLICAÇÃO DO DIREITO NA CIDADE
DO RIO DE JANEIRO 289

*Eduardo Langoni de Oliveira Filho e Luiz Marcelo da
Fontoura Xavier*

ARROIO PAVUNA E A LUTA PELA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA297

*Daniel Mendes Mesquita de Sousa, Marcos Reis Maia e
Regina Bienenstein*

UMA ANÁLISE À MEDIDA
PROVISÓRIA 759/2016: DA
DESCONSTRUÇÃO DA CIDADE
À MERA PRODUÇÃO DE
PROPRIEDADE 303

Alice Nohl Vianna e Maria Rita Rodrigues

EIXO TEMÁTICO III - DIREITO À
CIDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE E DA POSSE:
DIREITO À CIDADE E OS
INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE
ORDENAÇÃO DO SOLO URBANO:
UM ESTUDO COMPARADO DAS
POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA NOS TERRITÓRIOS
DO COMPLEXO DO ALEMÃO E
COMPLEXO DO CRUZEIRO..... 311

Magna Corrêa de Lima Duarte

DESVIO DE PODER NAS
DESAPROPRIAÇÕES PARA OS
MEGAEVENTOS: INCONGRUÊNCIAS
ENTRE MOTIVOS APRESENTADOS
PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E DESTINO DADO ÀS ÁREAS
DESAPROPRIADAS ABORDANDO O
CASO DA VILA AUTÓDROMO..... 321

Laylla Ripardo Rodrigues

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
URBANA327

Drielly da Silva Andrade Couto

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
NO DIREITO DE SUPERFÍCIE333

Julia Maria de Santana e Brito e Samira dos Santos Daud

A POSSE COMO ALIMENTO DA
CULPA..... 339

Flávia Monteiro Carvalho Barbosa e Leonora Roizen

Albek Oliven

EIXO TEMÁTICO IV - CIDADE
MERCADORIA E FINANCEIRIZAÇÃO
DA MORADIA: OS PROCESSOS DE
GENTRIFICAÇÃO NAS CIDADES DO
RIO DE JANEIRO E DE NITERÓI:
A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E DA
PAISAGEM ENQUANTO MERCADORIA
EM UMA SOCIEDADE DO
ESPETÁCULO..... 345

Andreza A. Franco Câmara, Carla Fernandes de

Oliveira e Paulo Brasil Dill Soares

MORADIA É PRA DORMIR E DÍVIDA
PRA ACORDAR: A CIDADE COMO
DIREITO OU MERCADORIA?..... 351

Hector Luiz Martins Figueira

A FINANCEIRIZAÇÃO DOS DIREITOS
E ESPAÇOS SOCIAIS NO ATUAL
CENÁRIO BRASILEIRO 357

Nathalia Assmann Gonçalves

A OPERAÇÃO URBANA
CONSORCIADA DE NITERÓI SOB A
ÓTICA DESCOLONIAL. PRIMEIRAS
CONSIDERAÇÕES 363

Eleonora Freire Bourdette Ferreira e Vitor Fraga da Cunha

A CIDADE EM CRISE: REGRESSISMO
E REAÇÃO DEMOCRÁTICA EM
CONJUNTURA EXCEPCIONAL371

Carlos Eduardo de Souza Cruz

A PERTINÊNCIA DE SE ABORDAR
O DIREITO À CIDADE SOB UMA
PERSPECTIVA MARXISTA 377

Samir Ramos Zaidan

APRESENTAÇÃO

O II Seminário de Direito à Cidade: regularização fundiária para quem?, segundo da série de seminários sobre o tema, realizado em parceria pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF), pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da Universidade Federal Fluminense (UFF), pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal fluminense (UFF) e pelo pelo Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da Universidade Estácio de Sá (UNESA), reuniu nos dias 15 e 16 de maio de 2017, Faculdade de Direito da UFF, um conjunto de pesquisadores, docentes, discentes, militantes e interessados em geral, visando a promover debates e reflexões para o aprimoramento do campo de estudos sobre o direito à cidade.

Sempre buscando abrir e dar espaço para a construção popular do saber, o II Seminário de Direito à Cidade teve, em praticamente em todos os seus painéis, em paridade de gênero, a participação de representantes da sociedade civil, militantes de movimentos sociais, reafirmando o posicionamento de que o aprendizado encontra-se também na prática e na luta cotidiana.

O presente livro contém resultado de trabalhos elaborados a partir de apresentações orais e debates realizados nos seguintes painéis: Histórico da Regularização Fundiária; O Direito achado na cidade: Novas Práticas; Experiências da regularização; e

Desconstrução da MP 759. A programação contou, ainda, com a apresentação de pesquisas empíricas produzidas por mestres do PPGAU-UFF, além de grupos de trabalho com variados eixos temáticos que contaram com a participação de pesquisadores(as) de diversas regiões do Brasil e até do exterior.

O primeiro painel contou com a participação da professora Gizlene Neder (PPGSD-UFF) e da liderança comunitária do Largo da Batalha, Luiz Carlos Corrêa Mattos, ex-presidente da Federação das Associações de Moradores do Município de Niterói, ambos trazendo experiências no contexto histórico do processo de regularização fundiária, possibilitando a reflexão sobre a dificuldade de se efetivar o conceito de função social da propriedade, apesar do arcabouço jurídico.

O painel “Direito achado na cidade: Novas práticas” contou com a participação de diversos representantes de movimentos sociais, como Maria Lourdes (MUCA – Movimento Unido dos Camelôs), Tomas Ramos (Movimento Ocupa Carnaval) e Rebeca Brandão (Coletivo Leão Etíope do Méier), além do professor Alexandre Bernardino Costa (PPGD-UnB). Através da exposição da realidade cotidiana percebida pelos integrantes do painel, pontos importantes foram levantados sobre o direito à cidade, entre os quais o papel da cultura como instrumento de luta para uma cidade mais inclusiva; o modelo de cidade negócio que acaba por tolher o exercício do direito dos camelôs de trabalharem; e a relação do cidadão periférico com o modelo de cidade vigente.

A terceira mesa foi formada pela professora Regina Bienenstein (PPGAU-UFF) e pela Coordenadora do Núcleo de Terra e Habitação (NUTH) da Defensoria do Estado do Rio de Janeiro, a defensora pública Maria Lucia Pontes, e trouxe as experiências de regularização que participaram nos últimos anos, as dificuldades encontradas nesse processo e exemplos positivos que possam servir de parâmetro no futuro.

A “Desconstrução da MP 759” foi o tema da última mesa, que contou com a participação do Coordenador Estadual do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), Vitor Guimarães, além do professor Alex Magalhães (IPPUR-UFRJ), que apresentaram os principais pontos da medida provisória que trata da regularização fundiária rural e urbana, pontuando as questões em debate no momento, e revelando os motivos pelos quais tal medida pode servir para a retirada de direitos atinentes ao tema.

Nesse sentido, os trabalhos aqui publicados representam o que foi debatido na Universidade Federal Fluminense com o objetivo de contribuir com a temática do direito à cidade, em especial sobre a regularização fundiária.

Pela grande contribuição para esta obra, especialmente nos trabalhos de filmagem dos painéis e transcrição de falas, é importante consignar o agradecimento a Daniele Barbosa, Bianca Toledo, André Matheus, Larissa Couto, Felipe Romão, Lucas Pontes, Cecilia Pires, Loyua Ribeiro e Gabriela Cassab.

Por fim, cabe registrar que a viabilização desta publicação, que tem evidente retorno social, somente foi possível graças ao financiamento público obtido por meio de fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Edital: Apoio Emergencial aos Programas de Pós-graduação *Stricto Sensu* do RJ (2015). Outorgado: Prof. Dr. Enzo Bello. Instituição: Universidade Federal Fluminense (UFF).

- 1 -

HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: PODER, HISTÓRIA E RETÓRICA DO MEDO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Gizlene Neder¹

O tema do II Seminário: Direito à Cidade (UFF), “Histórico da Regularização Fundiária”, é muito relevante do ponto de vista social e político. Queremos acrescentar ao debate alguns resultados de pesquisas que temos desenvolvido no Laboratório Cidade e Poder, do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (LCP). Desenvolvemos pesquisas que enfocam especialmente aspectos do poder nas cidades; e dos lugares de circulação e relações de força sociais e políticos (nas grandes cidades, sobretudo), com ênfase, na cidade do Rio de Janeiro, mas não só. Portanto, o direito à cidade e seus territórios e seus equipamentos urbanos são pesquisados.

O Laboratório Cidade e Poder reúne um grupo de pesquisadores das ciências humanas e sociais da UFF e de outras instituições que trabalham com os temas do poder nas cida-

1. Professora Titular de História da Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Editora de *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica* - <http://www.revistapassagens.uff.br/index.php/Passagens/index>

des, no Rio de Janeiro, em outros estados da federação brasileira e do exterior. Foi criado em março de 1992. Em 2017, o Laboratório completou 25 anos.

Nossos estudos se distinguem de algumas abordagens muito reconhecidas academicamente e com larga produção, do campo dos estudos sobre história das cidades e do urbanismo. Isso porque trabalhamos com história política e a história do poder nas cidades. Com este enfoque direcionamos os campos de observação das relações força sociais e políticas inscritas na administração dos espaços urbanos pelas instituições políticas (justiça e polícia; mas não só; também a assistência social à pobreza e educação). E, aqui, deixamos uma opinião sobre as práticas acadêmicas e os grupos de pesquisa: não creio que se faça um campo de estudos andar sozinho. A densidade e o impacto dos achados das pesquisas relacionam-se diretamente com a capacidade de produção intelectual compartilhada.

Para este seminário, vou retomar as pesquisas referidas à cidade do Rio de Janeiro; à história da polícia, da justiça e do processo de criminalização.

A discussão sobre o controle das classes subalternas (consideradas “classes perigosas”) e sobre o avanço das reformas urbanas, a violência e a questão criminal está no centro do debate político há mais de um século; desde o fim da Escravidão em 1888.

Por outro lado, defendemos que não devemos fazer análise conjuntura política através de avaliações impressionistas, onde o enfoque estrutural é pouco relevado. Para isso, defendemos que há que se contradizer o velho argumento das “*causas econômico-sociais*” (a miséria) para explicar a violência urbana no Brasil contemporâneo. Também não vamos insistir tão somente na necessidade de reconhecer o “*medo subjetivo*”, a última das interpretações a ser incorporada ao debate. O sentimento de insegurança, ainda que localizado no plano psicoafetivo, tem

uma concretude histórica e sociológica; faz parte do acontecer social. Tentemos mostrar a materialidade da produção simbólica do medo subjetivo praticado de forma difusa, que não mostra sua verdadeira face política. Atribuímos esta situação à heranças históricas da Inquisição ibérica e da Escravidão, que marcam profundamente a sociedade brasileira e estão a produzir efeitos na cultura política e jurídica até o tempo presente.

Nomeemos o medo: trata-se do *medo branco*. Em uma formação histórica, como a brasileira, marcada pela Escravidão, não podemos deixar de refletir sobre seus efeitos ideológicos sobre os sentimentos políticos. Apresentam-se em diferentes manifestações culturais, que persistem ao longo dos tempos. Queremos combinar as permanências culturais da Escravidão, com as permanências de vários aspectos da Inquisição, que estão a perambular pelas práticas policiais e judiciais, seus agentes e operadores sociais e políticos e suas práticas ideológicas.

O campo intelectual na formação social brasileira arquiteta os projetos para o Brasil e vem, desde a Abolição da Escravidão, expressando suas preocupações com a massa de ex-escravos. Influenciado pelas argumentações do pensamento europeu relativamente à emergência das *massas* e das *multidões* na cena política com o advento do movimento operário organizado desde segunda metade do século XIX, o pensamento social e político também reflete sobre as estratégias de controle social e disciplina. Encontramos no início da República uma situação peculiar da formação ideológica brasileira, que, no auge do determinismo biologista-racista, teve que pensar as questões da nacionalidade e da cidadania na ordem republicana, diante de uma população de origem africana e indígena².

Na última década do século XIX e duas primeiras do XX, no momento da saída do escravismo, houve mudanças nas

2. NEDER, Gizlene. Discurso Jurídico e Ordem Burguesa no Brasil (Criminalidades, Justiça e Constituição do Mercado de Trabalho (1890-1927)). 2ª. Ed. Niterói: EdUFF, 2012.

estratégias de controle social¹. Estas estratégias, que eram praticadas dentro das fazendas pelo senhor de escravos (pelos seus capatazes e pelos capitães-de-mato), foram deslocadas para o âmbito do Estado, agora republicano, que passa a modernizar e sofisticar as estratégias de controle social. Inscrevem-se neste quadro, todo o processo de reestruturação das instituições policiais (sobretudo na cidade do Rio de Janeiro, Capital Federal). Naquela conjuntura especulava-se sobre as formas de garantir a ordem e a disciplina num país de ex-escravos; particularmente, a ordem republicana definia-se claramente por uma opção de manutenção da exclusão social.

Vivemos, no tempo presente - desde a saída da ditadura militar, um quadro parecido, do ponto de vista psicossocial e dos sentimentos políticos. Como na saída do escravismo e do regime monárquico, na conjuntura de saída da ditadura militar as estratégias de controle social e disciplinamento em situações de mudança na estrutura do poder foram colocadas na berlinda. Na transição do regime militar para o Estado de Direito, o cotidiano carioca viu-se abalado pelo pânico e pela incerteza face à elaboração e aplicação de estratégias de controle social, uma vez alteradas as práticas assumidamente repressivas e excessivamente vigilantes no período ditatorial. Nesta situação singular, o *medo branco*, face aos trabalhadores pobres e negros, cria um ambiente psicossocial que tende a maximizar, a nível do real e do imaginário social as representações sobre o “aumento da criminalidade e da violência” nas grandes cidades; contribuindo, assim, para a generalização do conflito e para o apelo de propostas calcadas numa argumentação repressora, fundamentada num ideário conservador. Vale a pena registrar que encontramos situação semelhante no início do século no país. A pesquisa que realizamos com os grandes jornais que circulavam na Capital

Federal revela uma grande preocupação com o “aumento da criminalidade e da malandragem” no Rio de Janeiro. Estes mesmos jornais (“O País ou o “Jornal do Brasil”, por exemplo) reclamavam veementemente por uma melhor atuação da Polícia, diante da *desordem urbana* e do *caos social*.

Contudo, e apesar da extensão do clamor por práticas repressivas (agora não mais a repressão política, mas a repressão e o controle das classes subalternas, tão somente); e apesar das características predominantemente conservadoras da transição política brasileira, ocorreu, desde 1984 uma ampliação das conquistas populares, que produz reflexos significativos e positivos na liberdade de imprensa e na ocupação mais democrática dos espaços públicos e na livre circulação de todos os agentes históricos pelas cidades. Vemos, portanto, que os momentos de crise política implicaram um esgotamento do autoritarismo. O desgaste da ditadura militar abriu possibilidades de alargamento da participação política e mais liberdade de movimentação para as classes subalternas. Nesta conjuntura, a formação histórico-social experimenta uma situação de conflito social aberto, onde uma pequena burguesia urbana ilustrada, formadora de opinião reclama por *disciplina, ordem e repressão*.

Lembremos ainda que a colonização ibérica estendeu para o além-mar a Inquisição. Junto com ela, foram introduzidas toda uma gama de práticas ideológicas que impregnaram o acontecer social e que desdobraram-se detalhando as práticas jurídicas do sistema penal fundadas na tortura, na confissão, na delação e na suspeição. Os autos-de-fé realizados em praça pública propiciavam a teatralização³ de um conjunto de alegorias do poder que vincaram o processo de ideologização e garantiram uma organização social rígida e hierarquizada; nesta organização, as classes subalternas mais que compreender, a nível da razão, foram (e seguem sendo) levadas a *ver* e *sentir*

seu lugar na estrutura social; bem como a reconhecer nos logradouros públicos este mesmo lugar, tendo sua movimentação e circulação um padrão de conduta muito bem disciplinado. Este padrão de disciplina e hierarquia foi apropriado nas colônias portuguesas e o Brasil, longe de constituir-se numa sociedade amorfa e dispersa (como a interpreta o pensamento político autoritário para justificar a necessidade do Estado forte), possui uma organização social muito bem estruturada, com baixa mobilidade social, dispensando que o *apartheid* seja explicitado nos textos legais, como ocorre na África do Sul, por exemplo⁴. Na medida em que nos afastamos, com o passar do tempo, das lembranças da ditadura, e que seu potencial inibidor-repressivo vai se esmaecendo na memória social, as classes subalternas vão, aos poucos, ocupando mais livremente os espaços públicos (as praças, as ruas e as praias); vão circulando mais, disputando logradouros antes nunca frequentados.

O debate sobre a violência, no entanto, converteu-se em mecanismo garantidor do uso da repressão policial sobre as classes subalternas, já que a transição política possui um viés de cunho conservador. Avalizou-se, assim, a manutenção do modelo econômico de exclusão social, voltado para o mercado externo. Sublinhe-se que saímos de uma situação histórica de extrema repressão com uma parte da opinião pública clamando por mais repressão. Na conjuntura de saída da ditadura o debate sobre o aumento da violência e da criminalidade coadjuvou uma estratégia de passagem do poder aos civis; este debate garantiu a saída da ditadura com salvaguardas (reaparelhamento das polícias, criação de novas unidades de operações como a Rota, em São Paulo, e o Nucoe, no Rio de Janeiro, por exemplo)⁵.

Ao mesmo tempo, como dissemos, as classes subalternas vêm ocupando os espaços públicos, causando pânico e fantasias de “caos social”, fantasias que são, entretanto, partes constitu-

tivas do imaginário social; mas que têm base concreta num real que suporta a formação ideológica. Os negros e pobres não estão mais tão somente nos territórios a que estiveram historicamente confinados. No entanto, a eleição dos marginalizados sociais (aquele segmentos étnico-culturais que se situam à margem da sociedade) como “bode expiatório” nos momentos de crise econômico-social aguda é tema bastante estudado pelos historiadores, quando abordam o racismo (judeus), mulheres (bruxaria) e outros excluídos, como os leprosos e hereges, na sociedade europeia na Idade Média, nos tempos modernos como o fazem os criminólogos no tempo presente.³

Desde a virada para o século XXI, identificamos a mesma prática política e os mesmos sentimentos dispensados aos escravos e aos pobres e livres; *arrogância* e *descaso*. Estes são a base dos traços mais significativos das relações psicoafetivas entre as classes sociais no Brasil. Com uma industrialização vinculada à tecnologia e capitais estrangeiros e com a progressiva mecanização do campo, gera-se mais excedentes sociais que, na ausência de reformas liberais de cunho radical (reforma agrária, educação pública de qualidade), acabam sendo colocados na linha de tiro do extermínio.

O sugestivo trabalho do professor de urbanismo no Southern California Institute of Architecture, Mike Davis³, aponta para procedimentos metodológicos nos quais a busca de certas referências identitárias no passado, e, sobretudo, a focalização das conjunturas de impasses políticos e ideológicos travadas no momento da passagem à modernidade não devem estar ausentes nem das análises sobre as cidades, nem dos projetos (políticos e arquitetônicos) para o futuro. Para o

3. WACQUANT, Lóic. **Punir os Pobres**. A Nova Gestão da Miséria nos Estados Unidos, Coleção Pensamento Criminológico No. 6, Rio de Janeiro: Revan, 2007. BASTISTA, Vera Malaguti. **O Medo na Cidade do Rio de Janeiro**. Dois Tempos de uma História. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

autor, escavar o futuro de Los Angeles só é possível a partir do mapeamento do passado da cidade. Escavemos, portanto, o futuro do Rio de Janeiro, enfocando um destes momentos de impasse vivido pela cidade: a conjuntura de implantação do regime de trabalho livre sob a égide republicana. A redefinição da espacialidade urbana carioca, no momento da implantação da República, está longe de ser uma criação natural, inerente à dinâmica do processo de modernização, resultante de uma ordem pensada também como natural e que estabelece um fio evolutivo contínuo na direção do progresso. A naturalização do processo de modernização presente no conjunto dos debates levantados por engenheiros e arquitetos permite que se tome a ideia de modernização/modernidade de forma exclusiva e autoritária, calcando sua reflexão no binômio civilização *versus* barbárie. Neste caso, a “civilização” é pensada a partir de um único projeto de modernidade, inclusive para as reformas do espaço urbano.

A passagem da Corte para capital da República veio acompanhada de reformas urbanísticas, envoltas no manto⁴ do progresso e da modernidade (evidentemente pensada como um projeto único e universal) já bastante estudado pela produção historiográfica carioca da última década⁵. Destarte, com a reforma Pereira Passos (1902-1906), o Rio de Janeiro aburguesou-se. Aterros e desmontes foram feitos e largas avenidas abertas, espelhando nas fachadas dos edifícios os reflexos do urbanismo moderno, hegemônico nas principais capitais europeias⁶. Interessante ressaltar a ênfase dada, ainda nos dias

4. Estamos usando a metáfora religiosa propositalmente, uma vez que o apego férreo aos argumentos técnicos, na verdade, está a revelar práticas institucionais dogmáticas fortemente enraizadas no ocidente cristão. Cf. LEGENDRE, Pierre. **O Amor do Censor, ensaio sobre a ordem dogmática**. Rio de Janeiro: Forense Universitária/Colégio Freudiano do Rio de Janeiro, 1983.

5. BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos, um Haussmann Tropical**. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca/Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

6. SCHORSKE, Carl. **Viena fin-de-siècle, Política e Cultura**. São Paulo: Companhia

de hoje, ao processo de *intervenção cirúrgica* do espaço urbano, que, ao *rasgar* avenidas e remover os trabalhadores pobres para as periferias das cidades coloca o saber técnico de arquitetos e urbanistas, bem como o saber médico-sanitarista, acima de qualquer crítica humanista das opções políticas realizadas.

A modernização das cidades, sobretudo do Rio de Janeiro, constitui, contudo, um dos aspectos do processo histórico de passagem ao capitalismo que envolve, na virada do século XIX para o século XX, o aprofundamento do aburguesamento, com a implantação do regime republicano. Neste contexto, deve-se considerar a passagem do regime de trabalho escravo para o trabalho livre e seus desdobramentos no tocante às formas históricas de controle social definidora dos marcos de exclusão social que se vão imprimindo na cidade. Relativamente ao controle social e à disciplina, sublinhe-se que, durante a escravidão, estes eram praticados no interior da própria unidade produtiva, a fazenda, sendo o controle social exercido diretamente pelo senhor de escravos (e seus capatazes e capitães-de-mato), sobretudo nas áreas rurais. O controle social da população pobre e livre ocorria como um desdobramento destas práticas, dentro da lógica do regime escravista. Nos centros urbanos, esse controle era feito também pelas instituições policiais, que, desde a transferência da Corte para o Rio de Janeiro, foi melhor aparelhada para tal fim. As autoridades policiais, no entanto, eram unânimes nas queixas em relação às dificuldades de se policiar uma cidade sob o regime de escravidão. Para elas, melhor seria que os escravos fossem transferidos para as fazendas⁷. Com o fim da escravidão, tornou-se necessária a reforma das instituições de controle social (polícia e justiça). Inscrevem-se aí as re-

das Letras, 1988.

7. CHALLOUB, Sidney. **Visões da Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

formas das instituições policiais nos primeiros anos do novo século e a criação da Escola de Polícia (1912).

Definiram, portanto, o lugar de cada grupamento étnico-cultural e/ou social. Reside neste ponto o deslanchar de um processo acentuado de segregação no espaço urbano carioca, quando a *cidade europeia*, aquela resultante do processo de urbanização e reforma promovido por Pereira Passos, diferenciou-se das áreas para onde os trabalhadores pobres (geralmente negros) foram empurrados: os morros e a periferia (que poderíamos chamar de *cidade quilombada*)⁸. A relação que se estabelece no Rio de Janeiro entre estas duas partes foi definida, de um lado, como dissemos, pelas opções urbanísticas autoritárias de Pereira Passos. Sidney Chalhoub⁹ alude à forma como as reformas urbanas desarticularam a *cidade negra*, empurrando seus moradores para fora do centro da capital.

Tentemos, pois, rastrear os desdobramentos político-culturais deste processo que marcaram a cidade até os dias de hoje. Sem dúvida, o debate sobre *remoção X urbanização* das favelas tem origem nestas opções do início da República, embora atinja momentos de radicalização política no auge do lacerdismo. Na verdade, os problemas políticos vividos hoje pela cidade moderna têm seu ponto de partida nestas opções e levar isso em conta significa que não podemos nos esconder atrás de problemas relativamente recentes da conjuntura atual como o narcotráfico, deixando com isso de reconhecer as origens históricas do problema urbano carioca. De modo que importa identificar os entraves psico-afetivos e culturais para a formulação de políticas urbanas adequadas. Ressalte-se que o debate travado entre arquitetos e engenheiros inscreve-se no dogmatismo tecnicista que se escuda em um saber sobre

8. NEDER, Gizlene. Cidade, Identidade e Exclusão Social. **Tempo. Revista do Departamento de História da UFF**, vol. 2, no. 3, junho, Niterói, 1997, p. 106-134.

9. CHALLOUB, Sidney. **Op cit.**

o qual poucos têm condições de argumentar. De um modo geral, tende-se a não discutir muito as opções técnicas e estéticas do modernismo. Entretanto, quando a discussão sobre o espaço urbano entra no terreno dos direitos aos espaços da cidade (circulação pelas ruas, praças e acesso às praias), os ânimos se exaltam, e leigos e sobretudo lideranças políticas opinam, procurando definir os rumos histórico-geográficos e geopolíticos da cidade. Evidentemente, a designação *cidade quilombada* é tomada aqui como uma metáfora, dado o isolamento e a falta de políticas públicas a que estas áreas da cidade do Rio de Janeiro estiveram submetidas.

As fronteiras erigidas entre a “ordem” e a “desordem” ganharam concretude no imaginário social e político carioca e disciplinaram o deslocamento e a sociabilidade urbanos. Estabeleceram, de forma sutil e alegórica, o território de cada grupamento étnico-cultural e apontaram o padrão hegemônico de atitudes e comportamentos face à problemática da alteridade¹⁰. Assim que, pela exclusão e pela segregação, a *cidade europeia* pouco conhece da *cidade quilombada*. O mesmo não se pode dizer do contrário. Os trabalhadores pobres eram obrigados a se deslocar e a transitar pela cidade em função do trabalho. Mecanismos de controle social repressivos foram, então, construídos historicamente, erigindo barreiras entre as duas cidades. Se, portanto, a *cidade europeia* não conhece a outra parte da cidade, coube à polícia realizar “expedições” e estabelecer um relacionamento de controle sobre os moradores da *cidade quilombada*. As “batidas nos morros” (algumas vezes chamadas de “invasões”), feitas por policiais aos locais de moradia dos trabalhadores urbanos pobres não tinham qualquer objetivo investigativo de busca de indícios criminais ou mesmo de

10. TODOROV, Tzvetan. **Nous et les Autres, la reflexion française sur la diversité humaine**. Paris: Ed. Minuit, 1989.

policiamento ostensivo, levando segurança aos seus moradores. Tinham (a ainda têm) papel inibidor-repressivo para efeito de controle e disciplina, vale dizer, para efeito de uma vigilância permanente das ruas e dos espaços públicos.

Vivemos, portanto, um impasse político diante da *questão criminal/social* apresenta-se aparentemente sem saída; bem ao gosto dos setores mais conservadores e reacionários da sociedade brasileira. Isso porque quanto mais o caos aparecer como inevitável, a repressão sempre poderá ser invocada como o único caminho. Se as estratégias de controle social autoritárias estão esgotadas, as alternativas possíveis ainda não ganharam espaço político suficiente para imporem-se. Queremos com isto dizer que, num primeiro momento, no início da transição política, a luta pelos *direitos humanos* inscreveu-se num patamar de denúncias da política de segurança pública e das estratégias de controle social autoritárias. Atualmente, a simples colocação de uma pauta na direção dos direitos humanos, genericamente considerados, é insuficiente. Precisamos alargar a análise das possibilidades históricas, para não ficarmos sem alternativa. O detalhamento do projeto alternativo, democrático, deve pautar-se na substituição da ideia de *ordem pública* pela *ideia de segurança pública, esclarecidas* as diferenças, que são muitas. Ordem pública refere-se à concepção autoritária e excludente (dos direitos) que informa as práticas de controle social (nas instituições policiais e judiciárias). Segurança pública vincula-se à uma visão mais generosa da ideia de preservação da vida, com segurança. Embora, durante o regime militar estas questões estivessem afeitas à órgãos da administração estatal sob a designação de “secretarias de segurança pública”, pois este é o termo moderno mais usualmente empregado, a ideologia da segurança nacional promovia um deslizamento do termo e a

atuação do sistema penal configurava-se no sentido da manutenção da ordem social e política. Por *segurança pública/preservação da vida* indicar-se-ia a possibilidade de convivência democrática com liberdade e direitos (para todos).

HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, DO ACESSO À TERRA E DA HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO

*Célia Ravera*¹¹

Parece-me importante registrar o referencial jurídico-institucional e o contexto histórico-social na construção política que enfrenta a questão da habitação popular e a ocupação do território por parte dos setores da sociedade que são excluídos de seus direitos à moradia e à cidade.

No Brasil, o direito à propriedade da terra foi tratado, desde a sanção da Lei de Terras de 1822, sob a ótica estrita da exploração da propriedade em benefício exclusivo, sobretudo econômico. Antes desta lei, durante a colônia, todo o território era considerado de propriedade da Coroa e para promover a ocupação do mesmo estabeleceu-se o sistema das sesmarias, em que os direitos nascem da efetiva ocupação e aproveitamento. Por esta razão, pode-se afirmar-se que durante a colônia a terra não tinha qualquer valor econômico.

11. Advogada, ex-presidente do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), especialista em regularização fundiária. Atua em no *campus* FIO-CRUZ da Mata Atlântica.

A Lei de terras muda substancialmente o sistema de apropriação de terras no Brasil e a aquisição das mesmas passa a ser vinculada ao título de compra e venda, excluindo-se a posse e a efetiva exploração ou aproveitamento como legítimo instrumento de aquisição de terras. Assim se inaugura o marco jurídico excludente, que associa o direito à terra e a possibilidade de sua aquisição mediante a compra, excluindo-se a posse e a exploração como instrumentos legítimos de aquisição. Vale registrar, entretanto, o instrumento de usucapião, que desde o Direito Romano permite, após longos períodos de posse, sem esta ser perturbada pelo proprietário, adquirir a propriedade mediante processo judicial.

Essa opção jurídica institucional que privilegia o caráter individual e pleno da propriedade, preservado ao longo da história, provoca que a questão de habitação popular, a questão de uma cidade mais inclusiva, sempre esteja postergada na agenda política.

Se através da Lei de Terras opta-se por uma instituição da propriedade jurídica absoluta, o que está sendo hierarquizada é uma situação de relação formal com a terra e não uma situação real, de fato, que é a posse.

O Código Civil, publicado em 1916, e o Código de 2002 persistem na concepção de propriedade privada enquanto direito absoluto do proprietário sobre o bem, sem mencionar a definição de posse. O ordenamento brasileiro manifesta que a posse se configura pelo exercício e é protegida na medida em que reflete o direito de propriedade. Entretanto, a posse continuada e sem oposição gera direitos de aquisição de domínio e mais ainda, o §1^o¹² do artigo 1.228 do novo Código inovou ao determinar que o

12. Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§1 O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

direito de propriedade seja exercido em conformidade com suas finalidades econômicas e sociais, respeite as normas ambientais e o patrimônio histórico e artístico, e não polua o meio ambiente. Assim, o direito de propriedade civilista acolhe os princípios da função socioambiental, conceito que raramente é admitido pelo Judiciário nas lutas pela terra e pela moradia.

Vale registrar também que a posse continuada e sem oposição, como já foi observado, gera direito à aquisição de domínio pleno - agora em períodos reduzidos -, pela usucapião ou de domínio útil pela concessão especial de uso para fins de moradia.

Desde a Constituição de 1824, apesar de prevalecer o conceito de direito de propriedade de caráter absoluto, surge a primeira manifestação de limitação deste direito pela possibilidade de desapropriação por necessidade ou interesse público. As Constituições de 1937, 1946, 1967 e 1969 adentram nesta corrente jurídica, influenciada pelo conceito do Estado de Bem-Estar Social, desenvolvido na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Podemos observar, entretanto, que se é possível a intervenção do Estado, seja pela desapropriação por interesse público ou interesse social e também por legislações restritivas ao direito do proprietário, como disposições urbanísticas que dispõem sobre o direito de construir, sobre zonas urbanas, licenciamento etc., preserva-se a definição da propriedade através do título adquirido e não a partir do direito da posse, no sentido de se reconhecer direitos para quem a utiliza de forma proveitosa, ou seja, não se consagra a função social.

Na realidade, estas intervenções preconizadas pela legislação demonstram a incapacidade do Estado capitalista em produzir modificações decisivas no que se refere ao acesso à terra para morar, limitando-se a intervenções marginais destinadas, com sua intervenção, controlar as tensões sociais.

A mudança de paradigma do instituto da propriedade absoluto para incorporar a necessidade do cumprimento de sua

função social, trazida pelo conceito da Constituição de 1988 e posteriormente pelo Estatuto da Cidade de 2003 é visualizado como uma esperança para reverter a situação de exclusão social e espacial: o direito à cidade e à moradia se insere nesta nova ordem jurídica urbanística em que a propriedade da terra, pública ou privada, deve cumprir a função socioambiental. Mais adiante analisaremos com mais detalhes esta nova legislação

Para entender melhor o processo de regularização fundiária e acesso à habitação e à cidade, é necessário analisar rapidamente o processo de urbanização brasileira. No início da República a população carioca crescia exponencialmente e, por óbvio, como resultado do sistema estabelecido para viabilizar o acesso à terra, é notória escassez de moradia para a grande massa de trabalhadores. Entretanto, no início do século XX o prefeito Pereira Passos considera inadequada a presença dos mais pobres nas áreas valorizadas da cidade, espaço simbólico representativo do modo de produção capitalista e opta por erradicar os cortiços com o propósito de estruturar uma cidade como polo econômico, eliminando o cenário da precariedade. Desenvolve-se como política oficial a destruição de habitações populares, sem reconhecimento de nenhum direito, porque essas pessoas não tinham título de propriedade.

Dentre as dramáticas intervenções do prefeito republicano do Distrito Federal, cabe registrar a demolição do cortiço “Cabeça de Porco”, onde viviam duas mil pessoas. Com os materiais de demolição os desalojados construíram suas moradias no morro da Providência.

Por toda a República Velha (1889-1930) prevaleceu o conceito de que a problemática da habitação popular não é uma questão que deve ser resolvida pela gestão pública. Acreditava-se que o desenvolvimento econômico, por si só, erradicaria as favelas e se incentivava o mercado para construção

voltada a aluguel. Entretanto, as favelas continuam a crescer. Não existia condição salarial para aquisição da moradia por parte dos trabalhadores e o Estado não oferecia nenhum subsídio para resolver esta questão.

Interessante registrar que uma lei de 1937 (Código de Obras do Distrito Federal¹³) proíbe que as favelas constem no mapa da cidade. O próprio Estado faz tábula rasa de uma realidade incontestável: o modo dominante de acesso à terra dominante foi e continua sendo através de ocupações ou no processo da informalidade. Como podemos observar, a eventual ilegalidade ou a incapacidade financeira não extinguem para os trabalhadores a necessidade de criar - à margem do governo e da lei - uma solução de moradia, obrigando-os a defenderem este direito por outros meios. Um deles foi a ocupação de terrenos urbanos não destinados à construção, com a constituição das favelas. A negação desta realidade, mediante a sanção da referida lei, revela de maneira dramática que o paradigma da exclusão é levado institucionalmente aos extremos.

O Estado Novo, de 1937 a 1945, considera pela primeira vez a moradia popular como uma questão social e o governo passa a ser o promotor da habitação popular, adotando o modelo de construção de conjuntos residenciais. Se considerarmos que 80% dos domicílios brasileiros foram construídos neste período à margem dessa política, com recursos das famílias, em loteamentos irregulares e favelas, podemos afirmar que este modelo fracassou.

A partir de 1964, o regime militar cria o Banco Nacional de Habitação, integrado ao Sistema Financeiro de Habitação, com expressivos recursos destinados ao mercado habitacional, que provoca uma explosão imobiliária baseada fundamentalmente em edifícios de apartamentos destinados à classe média, sendo escassos os recursos destinados à construção de habitação popular.

13. Cf. <http://www.rio.rj.gov.br/web/arquivogeral/codigo-de-obras-de-1937>

Nesta rápida análise da gestão pública sobre habitação popular e regularização fundiária das áreas consideradas irregulares pela legislação não podemos deixar de mencionar o Programa de urbanização “Favela Bairro”, implantado entre 1994 e 2008. Cabe registrar que neste período se incorpora pela primeira vez os territórios ocupados por favelas no mapa oficial da cidade e o Plano Diretor de 1992 considera as favelas como parte integrante da cidade formal. Este reconhecimento representa um significativo avanço em relação ao Código de Obras de 1937, cujo texto tratava a favela como ilegalidade.

O Programa Favela Bairro, se bem operou uma mudança na gestão pública, colocando as favelas como objeto de aplicação de fundos públicos em larga escala, não concretizou os objetivos propostos: a maioria dos equipamentos urbanos e de infraestrutura sofreu um expressivo processo de deterioração por falta de manutenção e a qualidade inferior dos materiais usados; não teve significativa participação dos moradores na elaboração dos projetos e a favela não se integrou à cidade formal.

A regularização fundiária só foi aplicada em poucas comunidades, especialmente aquelas localizadas em áreas nobres da cidade, provocando o início da gentrificação, considerando que a modalidade da regularização adotada por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro é título definitivo, inclusive em terras públicas do Estado, o que permite que estas terras sejam adquiridos por especuladores imobiliários. A aplicação da concessão real de uso, com a cláusula condicionante de que a terra, em caso de ser transferida, seja destinada exclusivamente à população de baixa renda, poderia, em grande parte, evitar a transferência destes territórios para grandes investidores que historicamente lutaram pela expulsão das favelas e que hoje acessam este território pela intervenção do poder público, que definiu o programa como de acesso à terra e à cidade legal dos historicamente excluídos.

Finalmente, é preciso nesta contextualização sobre regularização fundiária e acesso à terra e à habitação analisar, brevemente, o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, previsto na Lei n. 11.977/09. É inegável a quantidade de recursos destinados à habitação popular. Entretanto, e isto é o mais grave, apesar dos novos paradigmas da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), nenhum dos instrumentos disponíveis para destinar terras infra estruturadas à construção da habitação popular foram utilizados. Deste modo, a injeção de recursos não serviu para construir a cidade mais inclusiva. As grandes construtoras decidiram implantar os projetos habitacionais nas terras mais baratas, pelo que o Programa foi totalmente comandado por interesses das empresas de construção e dos proprietários de terra, propiciando ainda mais o crescimento desigual e insustentável, expulsando os mais pobres cada vez mais para as periferias, a despeito da legislação e dos recursos disponíveis. Uma vez mais o mercado reina absoluto no planejamento da cidade.

Para analisar a relação entre a ocupação do espaço e o direito à moradia adequada mediante a utilização de instrumentos de regularização fundiária e urbanística, como forma de resistência à remoção forçada e ao processo de gentrificação planejada, devemos voltar ao paradigma institucional criado pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade consagrando a função social da terra urbana e a função social da cidade. Devemos afirmar, preliminarmente, que a despeito da previsão destes instrumentos que viabilizam a legalização da posse e da propriedade da “cidade informal”, como a usucapião especial de uso para fins de moradia, a usucapião coletiva e a legitimação da posse da Lei n. 11.977/09, estes são escassamente utilizados no plano institucional e rejeitados pela maioria do Judiciário, quando utilizados como defesa da posse.

A Constituição de 1988, como se sabe, incorpora um capítulo sobre política urbana, e determina no artigo 183 que a municipalidade deve ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade, outorgando função social ao solo urbano.

Vale ressaltar dois instrumentos que possibilitam este propósito: O Imposto Territorial Urbano (IPTU), que estabelece o prazo de dois anos para que áreas vazias, identificadas pelo poder público e devidamente infra estruturadas, sejam construídas ou colocadas para venda. Decorrido esse prazo, deve ser aplicado o imposto predial, que aumenta progressivamente durante cinco anos, até chegar ao valor de 125% do valor venal da propriedade. E, como última medida, o poder público pode expropriar, pagando a terra em títulos da dívida pública. Deste modo se pretende coibir a utilização da terra como reserva de valor, forçando seu uso pelo proprietário, aumentando a oferta de terra inserida na cidade formal com a consequente diminuição de seu valor para atender a demanda existente, evitando que amplo setor da população, que contribui com o pagamento dos impostos para sustentar os investimentos públicos para construir o solo urbano, seja obrigado a morar em periferias longínquas e desprovidas de infraestrutura.

O segundo instrumento a que nos referimos é a declaração de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) nas áreas vazias, degradadas, mas que contam com infraestrutura, transporte e serviços. Registremos que a maioria das cidades na atualidade apresentam bairros inteiros com fábricas fechadas ou zonas portuárias inativadas. Esta normativa urbanística permite gravar estes territórios com normas específicas como tamanho dos lotes, proibição de remembramentos, etc. viabilizando a destinação para implantação de empreendimentos populares

A proposta, com estes instrumentos fundamentais, imposto progressivo e área de especial interesse social, se pro-

põe a construir uma relação entre planejamento, legitimado pelas normas urbanísticas, e o funcionamento dos preços de mercado, na formação dos mercados de terra para possibilitar o acesso dos pobres à cidade, ao solo urbanizado.

Quando é lançado o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, o Governo Federal não condiciona a liberação dos recursos a aplicação destes instrumentos por parte da Prefeitura, o que evidencia que o citado Programa tem como finalidade estratégica a reativação da economia sem considerar como prioritária a construção de moradias e de cidades efetivamente sustentáveis, infringindo duramente os objetivos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Por outro lado, a revitalização da zona portuária da cidade do Rio de Janeiro foi objeto de importante apropriação empresarial para lançamentos de imóveis comerciais, habitação destinada à classe média e projetos institucionais no propósito de irradiar modernização pautada em parâmetros globais, aprofundando o processo de construção da cidade excludente, processo em que a parceria público-privada permite a aplicação dos recursos públicos nestes projetos.

A função social da propriedade não afeta apenas a propriedade privada. A destinação do patrimônio imobiliário da União Federal para dar resposta ao problema histórico da concentração fundiária, que resulta em déficit de moradia e terra para a grande maioria da população, é consagrado pelo artigo 183 da Constituição Federal¹⁴. Por esta razão, em 2004, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) reformulou a política de

14. Art. 183. Aquele que possuir como sua área 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 e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

gestão do patrimônio, até então voltada exclusivamente para a arrecadação, incorporando terras públicas em programas de regularização fundiária para que também cumpram a função socioambiental. Foram desenvolvidas importantes intervenções neste sentido, mas não podemos ignorar que imóveis vazios do Governo Federal não foram destinados à habitação popular e, no Rio de Janeiro, alguns destes imóveis ocupados sofreram processos de reintegração, com exceção da Ocupação Manuel Congo. Este imóvel¹⁵, pertencente ao INSS, só foi outorgado aos ocupantes depois de muitas lutas e resistência organizada pelo Movimento Nacional da Luta pela Moradia (MNLM).

Devemos reconhecer que o novo paradigma construído pelo conceito de função social da terra e da cidade, para se transformar numa alternativa social verossímil, precisou de práticas coletivas reivindicatórias e, na maioria das vezes, a não aplicação dos novos instrumentos urbanísticos pelas Prefeituras, a inércia institucional dos gestores públicos e a pouca recepção deste novo conceito por parte do Judiciário foram expressivos obstáculos para atingir a Reforma Urbana. Por esta razão, muitas das intervenções realmente efetivadas foram, reiteramos, produto do impacto das pressões populares e, frequentemente, com a atuação do Estado como gestor do controle dos conflitos e das lutas sociais decorrentes.

Este cenário não deve levar ao questionamento dos direitos consagrados pelo novo paradigma instituído pela legislação? Entendemos que a não aplicação não responde a imperfeições de cunho legal e sim a fatores políticos-ideológicos da defesa da propriedade privada e, ainda que esta não seja afetada gravemente, a reestruturação fundiária institucionalmente proposta afronta em parte os interesses dos proprietários fundiários.

15. O imóvel se situa na Rua Alcindo Guanabara, região da Cinelândia, no centro da cidade do Rio de Janeiro.

Não existe dúvida de que a problemática da função social da terra e do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a análise dos instrumentos do Estado para atingir estes objetivos - dentre os quais destacamos a regularização fundiária - exige uma análise das características do capitalismo em que nos toca viver. Como foi observado, os preceitos legais institucionalizados graças à luta do movimento pela Reforma Urbana não foram totalmente observados. Por outro lado, o propósito de cidades mais inclusivas foi destruído pelo poder econômico, admitido e apoiado pelo poder público, provocando que as grandes empreiteiras e os especuladores imobiliários dominassem o campo da política urbana.

Estamos assistindo a uma reorganização espacial e econômica em que a sustentabilidade social de amplas parcelas da população é gravemente afetada. A violência dessa adaptação do espaço social, mediante a construção de cidades “vitrines” para atrair o capital financeiro internacional, escolhe pedaços da cidade. Como já foi observado, áreas de antigas fábricas e armazéns em áreas portuárias, que, devido a perderem sua funcionalidade na atual conjuntura do sistema e qualificadas urbanisticamente como “áreas degradadas”, são transformadas em novas centralidades. Os governos justificam as obras monumentais com a ideologia de criação de lugares públicos. Na realidade funcionam como grandes vitrines publicitárias, respondendo à demanda de um mundo global, em que o poder político viabiliza em suas intervenções o lucro do capital financeiro, em detrimento das demandas sociais.

Como foi claro no processo de revitalização da área portuária da cidade do Rio de Janeiro, esses projetos demarcam novas fronteiras urbanas e desencadeiam processos de gentrificação e expulsão social: aprofundam o processo da construção da cidade excludente.

Habitação é transformada em mercadoria, em ativo financeiro; a produção de moradias não é tratada pelas políticas públicas como programa social e sim como um setor econômico importante, constituindo-se como uma das fronteiras da expansão do capital financeiro, com papel de destaque para o crédito hipotecário. O mercado se dirige na direção dos mais pobres.

No momento em que a Medida Provisória 759, sancionada como Lei n. 13.465/2017, altera todo o arcabouço legal fundiário do país, podemos afirmar que o objetivo é institucionalizar o processo de financeirização da terra que está em curso em nossas cidades. O compromisso com o capital especulativo transnacional está se formalizando, com o desenvolvimento de um amplo programa de regularização fundiária que tem como propósito fundamental a titulação para ricos e pobres, para grileiros e desmatadores, possibilitando a utilização da terra como ativo financeiro que fundamentalmente favorecerá direta ou indiretamente ao capital. Por esta razão, a mencionada lei sequer verbaliza o termo função social da terra e das cidades.

O Brasil passou por um processo histórico de dor, de rejeição e de discussão, e, através de sua dinâmica de lutas sociais, criou os artigos da Constituição de 1988. Estes, se bem não foram totalmente aplicados, marcaram um paradigma um referencial de toda cena jurídica muito importante. E agora vem uma atitude de golpe jurídico institucional brutal e, não digo uma medida provisória, erradica conceitos fundamentais da Constituição Federal.

HISTÓRIA DA LUTA PELA POSSE DA TERRA EM PENDOTIBA (NITERÓI, RJ)

*Luiz Carlos Corrêa de Mattos*¹⁶

As minhas palavras não serão técnicas, porque tenho pouca formação. As nossas experiências foram adquiridas na prática nessa cidade, onde fica a nossa casa.

Eu me mudei para Niterói na década de 70, sou carioca, da Penha, e por necessidade financeira vim morar em Niterói. Um pouco mais tarde, os problemas financeiros e de saúde se agravaram e por isso fui morar em Pendotiba, no Largo da Batalha, em uma comunidade conhecida como Igrejinha. Eu tinha sofrido um acidente e por isso tinha muita dificuldade de andar.

Quando cheguei no Largo da Batalha em 1981, a área já era ocupada por muitas famílias, que eram do avô, do pai, do irmão, da tia. Os filhos nasciam, cresciam depois casavam e construíam uma casa para eles. Essa comunidade foi crescendo, crescendo, foi desta forma que a ocupação ocorreu.

Em 1982, no período da campanha eleitoral, participei de uma manifestação organizada pela União das Associações dos Moradores de Piratininga, Itaipu e Maceió, UNAMPI, contra a inauguração das obras viárias do prefeito de Niterói, Moreira Franco, no Largo da Batalha. O Moreira Franco, na

16. Liderança comunitária do Largo da Batalha, Niterói (RJ); ex-presidente da Federação das Associações de Moradores do Município de Niterói (RJ).

época, era também candidato ao Governo do Estado do Rio de Janeiro. Estas obras provocaram inúmeros despejos de famílias de posseiros que até hoje não receberam indenizações por suas casas. A manifestação foi um sucesso, os moradores foram para ruas, nós conseguimos fechar o Largo da Batalha com muita gente, que levou o Prefeito a ter que suspender a inauguração e o Presidente General João Figueiredo, que era convidado do Moreira, não conseguir chegar ao local.

A partir daí me interessei em defender a minha casa e comecei a participar das reuniões para criação da Federação das Associações de Moradores de Niterói, FAMNIT. Na época era solteiro, só tinha minha mãe, e ingressei nesse movimento como posseiro e morador, não como liderança, porque jamais podia imaginar que seria uma (desculpem a emoção). Em 1983 foi criada a FAMNIT e em 1984 criamos a Associação de Moradores e Amigos da Igrejinha e Largo da Batalha, eu como presidente da associação. Na FAMNIT¹⁷ fui Vice-presidente no mandato de 1985-1987 e Coordenador da Comissão de Habitação e Posse da Terra no período de 1985-1996.

O motivo da luta pela posse da terra, foi porque começou a crescer em Pendotiba a especulação imobiliária, estavam nascendo os condomínios fechados. E eles só atacavam as áreas ocupadas pelos posseiros, era sempre o *filet mignon* que eles queriam, áreas perto das ruas e com pouca declividade. O pretendo dono destas terras se chamava ou se chama família Cruz Nunes.

A maioria das famílias que foram despejadas em Pendotiba foram as que pagavam aluguel aos Cruz Nunes. Infelizmente no início da ocupação algumas famílias alugaram o terreno através de contrato e passaram a ser caracterizados como inqui-

17. FAMNIT - Segundo mandato - 1985-1987, presidente Sr. Antônio Luzia Jacob e Vice-presidente Luiz Carlos Corrêa Mattos; Terceiro mandato - 1987-1990: presidente Sr. Antônio Luzia Jacob (reeleição), Vice-presidente José Plácido e Coordenador da Comissão de Habitação e Posse da Terra Luiz Carlos Corrêa Mattos. Terceiro mandato - 1990-1993: presidente José Plácido e Vice-presidente Joelsio.

linos dos Cruz Nunes, porém as casas foram construídas pelos posseiros. Os moradores não receberam cópia do contrato só recebiam o recibo de pagamento onde estava escrito apenas ‘aluguel’. Porém nos contratos que os Cruz Nunes apresentavam na justiça constava “aluguel de casa” e por isso que conseguiam a ordem de despejo e de reintegração de posse, sem pagar nenhuma indenização às famílias pela construção de suas casas.

Para comprovar que eram os donos destas terras, os Cruz Nunes apresentavam plantas sem medida, onde só constava a área da gleba. Depois descobrimos que estas plantas, apesar de ter o carimbo de aprovação da Prefeitura Municipal de Niterói com uma assinatura inelegível, não tinham nenhum registro na mesma. Nos documentos que apresentavam, dizendo que eram as escrituras das áreas, também não existiam essas medidas e sempre de cartórios que não existiam mais e que tiveram problemas (que pegaram fogo ou que foram arrombados e tiveram livros com folhas arrancadas). Toda esta grilagem de terra e esta forma de conseguir se legitimar como proprietários destas glebas, nós chamamos de “enxuga da terra” (ou esquentar a terra). Existem estudos que comprovam que os Cruz Nunes não são os reais proprietários destas terras e que as cadeias sucessórias destas áreas, à época, já tinham sido quebradas a mais de 10 anos¹⁸.

A estratégia usada por eles para tomar estas terras se iniciava despejando alguns posseiros e cercando imediatamente esta área. Depois conseguiam os nomes dos posseiros que moravam depois da cerca e alegando que a sua gleba abrangia também aquelas terras entravam com novas ações de despejos e de reintegração de posse, e assim iam, este processo nós chamamos de “cerca andante”. Até que conseguiam tomar uma determinada área com uma quantidade de lotes, então muravam e construíam condomínios fechados.

18. Jornal Última Hora, na época, publicou uma matéria denunciando a “grilagem dos Cruz Nunes em Pendotiba”- autoria da matéria: jornalista Fátima Lacerda.

A dificuldade para arrumarmos advogado para nos defender das ações de despejos era muito grande. A partir de contatos de moradores que trabalhavam nas casas de juizes ou de advogados foi que conseguimos abrir um espaço na Defensoria Pública do Centro de Niterói, para arrumar um defensor disponível. Estes defensores conseguiram adiar os prazos da saída dos posseiros de suas casas. Mas nós víamos a necessidade de criar um sistema de plantão em Pendotiba para poder ser mais ágil e impedir que as ações de despejos se concretizassem, mas não conseguimos, porque não tinha na época nenhum defensor que gostaria de ficar de plantão lá para nos ajudar.

Então no primeiro governo Brizola, quando teve um secretário de justiça que se chamava Vivaldo Barbosa¹⁹, começamos a pressionar, a pedir e pedir que criasse um sistema de plantão em Pendotiba. Até que conseguimos que participasse de uma assembleia com os posseiros de Pendotiba. Ele ficou impressionado com a quantidade de posseiros que moravam lá e logo depois autorizou a criação do Núcleo da Defensoria Pública de Pendotiba. Este Núcleo foi inicialmente formado²⁰ por 2 defensores públicos de Niterói e uma defensora pública do Rio de Janeiro, com duas assistentes sociais que já faziam esse trabalho lá no Rio de Janeiro, em comunidades carentes. Assim começou a aumentar a participação dos posseiros que eram ameaçados de despejo, e por conta disto nós fomos nos fortalecendo e vimos a necessidade de participar do processo de criação da FAMNIT e depois criar a nossa própria associação.

Esse núcleo da Defensoria Pública de Pendotiba funcionou muito bem, na defesa dos despejos dos posseiros. Também pas-

19. O advogado José Augusto Rodrigues que fazia gratuitamente a defesa de alguns posseiros em Pendotiba começou a trabalhar na Secretaria de Justiça do Estado. Ele foi uma peça importante para nós, conseguiu abrir um canal com a Secretaria de Justiça e também nos ajudava a pressionar o secretário.

20. Gostaria de falar os nomes deles, porque nos ajudaram muito: os defensores: o falecido Raul Portugal, Humberto Reis de Niterói e defensora Rosane Reis do Rio, e as assistentes sociais Maria do Rosário e Rosana, que faziam plantões para nos defender.

sou atender outras demandas da população como processo de separação, pensão alimentícia, documentação (certidão de nascimento, óbitos etc.). Mas muitos despejos não conseguiam ser evitados pela defensoria, devido o problema dos contratos de aluguel. Era uma verdadeira guerra, Vivaldo chegou a ir várias vezes em Pendotiba para resolver alguns despejos, e os Cruz Nunes nos ameaçavam constantemente com seus capangas.

Então começamos uma nova luta para que o Estado desapropriasse estas áreas. Já estávamos no final do primeiro governo do Brizola, e o secretário argumentava que o Estado não tinha dinheiro, porque a família Cruz Nunes exigia um valor muito alto por estas áreas. E nós contra argumentávamos que eles não eram donos destas terras, existia uma dívida do IPTU e, portanto, não tinham como exigir nada. Por fim conseguimos convencer o secretário a questionar o valor, mas continuava dizendo que o governo não tinha dinheiro e estava preocupado com o Tribunal de Contas do Estado que podia não aprovar as contas do Brizola caso depositasse em juízo esses recursos. Até que conseguimos que o Brizola visitasse o Largo da Batalha, novamente obtivemos uma grande participação dos posseiros, fechamos todo Largo, e cobramos dele o compromisso de assinar o decreto e ele se comprometeu. E foi isso o que aconteceu, antes de sair do governo publica o decreto de desapropriação por interesse social de 12 glebas em Pendotiba onde moravam aproximadamente 5.000 famílias, e reservou os recursos financeiros necessários para garantir a imissão, mesmo que provisória, da posse da terra em favor do Estado.

Logo depois, no início de 1987, o Moreira Franco toma posse como governador do Estado do Rio de Janeiro, ficamos muito apreensivos com este governo tendo em vista o que já tínhamos vivido quando ele foi prefeito de Niterói.

Um dos primeiros problemas que enfrentamos foi o fechamento do Núcleo da Defensoria Pública de Pendotiba porque

todos os defensores pediram para sair, alegando que não queriam mais atuar na região com este governo e com isso as assistentes sociais também tiveram que sair, e nenhum outro defensor de Niterói quis atuar na área. O Núcleo só foi reaberto, um tempo depois, com a nomeação do defensor Alexandre Eduardo Scisinio e com isso as assistentes sociais voltaram. A nossa sorte foi que o Alexandre conhecia os problemas fundiários de Pendotiba. E assim voltamos a nos fortalecer.

No governo Moreira já não éramos mais recebidos no Palácio da Guanabara, quem nos recebia era o Secretário²¹ de Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos e a nossa luta era para que o Estado depositasse o dinheiro da desapropriação.

A cada reunião colocavam um novo problema, então em uma reunião a gente avançava e na outra recuava. O primeiro problema colocado foi que o decreto do Brizola não existia, então apresentamos a cópia do decreto. Depois começaram a questionar que os recursos financeiros não haviam sido reservados e que os limites das terras desapropriadas estavam incorretos, o que nos obrigou a iniciar uma nova mobilização.

Devido a nossa dificuldade de entender a linguagem técnica, concluímos que precisávamos de ajuda nesta área, na época a gente não sabia nem o que era gleba.

Quando fomos na inauguração da rede elétrica da Favela do Gato, implantada pelo programa “Uma Luz na Escuridão” no governo Brizola, ficamos sabendo da existência de um Núcleo da UFF que dava assessoria técnica esta comunidade. Então, o presidente da FAMNIT Sr. Antônio Luzia Jacob procurou o NEPHU e solicitou sua assessoria técnica. E a partir daí a equipe técnica do NEPHU passou a frequentar as nossas reuniões de posse de terra, assembleias e nos acompanhar em todas as reuniões da SEAF

21. Arquiteto e Urbanista Vicente Loureiro.

Esta parceria foi muito importante para o movimento. Como resultado conseguimos recuperar o histórico do processo e os compromissos assumidos pelo governo do estado e provas documentais de que a gestão anterior havia realmente empenhado os recursos financeiros necessários à desapropriação. Além disso aprendemos o significado de vários termos técnicos, o que era um levantamento topográfico, a ler uma planta, e muito mais. E tudo era decidido coletivamente.

Logo depois conseguimos provar que o estado tinha depositado o dinheiro e, portanto, se imitiu na posse. No entanto não conseguimos evitar uma nova demarcação das terras exigida pela SEAF. A secretaria alegava que no decreto original tinha muitas áreas vazias, mas o que ela não entendia ou não queria entender que estas áreas foram reservadas para remanejamento de casas que estavam em áreas de risco, ocupando ruas ou em lotes muito pequenos.

Toda a demarcação foi feita com o acompanhamento do NEPHU, da Comissão de Habitação e Posse da Terra da FAMNIT e de representantes das Associações de Moradores locais. Quando terminou, em 1988, novo decreto foi assinado e publicado. É importante dizer que neste novo decreto a quantidade de áreas desapropriadas diminuiu muito, mas o valor depositado pela desapropriação não, o que significou que o valor pago por elas aumentou. Mas mesmo assim a família Cruz Nunes continuou questionando o valor da avaliação e querendo cancelar o decreto. Até este momento os Cruz Nunes não tinham apresentado a documentação que comprovava que eles eram os proprietários destas glebas.

Então após o Estado ter se imitado na posse iniciamos uma nova luta, queríamos a titulação individual, mas queríamos também que os problemas que tínhamos nestas áreas fossem resolvidos. Em muitas destas áreas existiam por exemplo pro-

blemas de acesso, tinham becos muito estreitos, quando uma pessoa ficava doente tínhamos que levá-la nas costas ou na maca, porque a ambulância não conseguia chegar na casa. Tínhamos problema de escorregamentos de terras e alagamentos, casas que seu acesso era por dentro de terreno do vizinho. Também nestas glebas existiam áreas desocupadas que precisavam ser demarcadas pois seriam utilizadas para remanejamento das famílias que moravam nestes locais com problemas. Tudo isso foi discutido e decidido na Comissão de Posse de Terra da FAMNIT junto com o NEPHU, que esclarecia todas as nossas dúvidas e as vantagens e desvantagens das diferentes formas em que a titulação poderia ser realizada.

Mas convencer o estado disso não foi fácil, só após um ano de intensas negociações entre a FAMNIT e o governo do estado, com a realização de manifestações, passeatas e acampamentos em frente ao Palácio de Governo, foi firmado o convênio entre o estado, através da SEAF e a Universidade, através do NEPHU que viabilizou a execução da primeira etapa do projeto técnico. O convênio de cooperação técnica foi assinado em fins de 1989 e o trabalho executado durante o último ano de governo do Sr. Moreira Franco, um ano eleitoral, o que teve implicações diretas sobre o trabalho. Aconteceram atrasos sistemáticos no repasse dos recursos financeiros que viabilizavam a contratação da equipe técnica, mas mesmo assim o NEPHU entregou todos os projetos.

Esta primeira etapa compreendeu o mapeamento, o cadastramento socioeconômico dos moradores, a caracterização urbanística e habitacional e a identificação e análise das áreas inadequadas à ocupação, em especial as de risco geotécnico de todas as glebas.

E aí começa o segundo governo Brizola, tínhamos muitas expectativas com este governo, porém ao contrário que a gente

imaginava o acesso ao novo governo foi extremamente difícil. Após algumas tentativas fracassadas de restabelecer canais diretos de negociação com o novo Secretário²² da SEAF, a população decidiu voltar a fazer manifestações e tentar acesso direto ao governador Leonel Brizola. Em assim, em meados de 1992, partimos de Niterói em direção ao Rio de Janeiro, foram sete ônibus repletos de homens, mulheres, crianças, velhos e jovens, e estávamos dispostos, se necessário, acampar nos jardins do Palácio do Governo. Fomos recebidos pelo governador e saímos de lá com a promessa de solução imediata para o problema.

Entretanto de concreto nada aconteceu. E devido a demora em ter uma resposta do governo a população começou a se desmobilizar, e um outro fator que ajudou para esta desmobilização foi que a gente não estava mais correndo risco imediato pois desde de que o Estado se imitiu na posse da terra as ações de despejos não ocorreram mais. Além disto, começaram a surgir dissidências entre as Associações integrantes da Comissão de Posse de Terra e por isso ocorreu seu esvaziamento.

Somente em 1994 com a mudança do Secretário de Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos²³ conseguimos abrir um novo canal de negociação. E após algumas reuniões foi assinado o convênio de cooperação técnica entre a SEAF e a UFF, para desenvolver a 2ª Etapa do Projeto Pendotiba, porém em apenas uma Gleba.

O critério de escolha desta gleba foi discutido e aprovado na Comissão de Posse de Terra da FAMNIT. Foram dois critérios adotados para escolha da área. Um político, comunidade tinha que estar organizada e mobilizada, ou seja, tinha que ter participação ativa de seus moradores. E outro foi técnico, a área escolhida tinha que resolver todos os seus problemas dentro de seus próprios limites, inclusive os seus casos de remanejamento.

22. Carlos Corrêa.

23. Almir de Paula - oriundo do movimento popular.

E assim a área escolhida foi Monan Pequeno, e os projetos técnicos foram desenvolvidos sempre com discussões e decisões coletivas com os moradores, e no final receberam seus títulos.

Durante o governo Marcelo Alencar (1995-1999) o processo foi paralisado, não conseguimos abrir nenhum canal de negociação. Além disto os problemas de disputa interna da FAMNIT se acirraram, o que prejudicou muito o nosso poder de pressionar o governo.

No governo Garotinho (1999-2002), também não foi possível abrir qualquer canal de negociação.

E no governo da Benedita, que assumiu quando Garotinho renunciou para concorrer à presidência da república (2002-2003), quis cancelar o decreto de desapropriação de Pendotiba, mas não conseguiu. A justificativa do governo para cancelamento do decreto foi porque a família Cruz Nunes tinha conseguido ganhar na justiça uma nova avaliação do valor destas terras e que este valor ficou muito alto. Ficamos sabendo também que os procuradores do estado perderam os prazos para entrar com recurso questionando o novo valor e que os Cruz Nunes tinham retirado 100% do valor depositado pela desapropriação. A própria SEAF (hoje é o ITERJ²⁴) não sabe informar como eles conseguiram retirar todo este dinheiro. Então os Cruz Nunes recorreram para que novo valor da desapropriação fosse depositado e por isso o decreto não pode ser cancelado. Hoje este processo está em Brasília no STF para ser decidido.

Em 2002, no governo do Godofredo, que assumiu a Prefeitura de Niterói quando Jorge Roberto da Silveira renunciou para concorrer ao governo do Estado do Rio, o movimento conseguiu que a Prefeitura começasse a implantar o projeto de urbanização do Monan Pequeno. Godofredo também se comprometeu com a gente, caso fosse eleito para prefeito na próxima eleição

24. Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.

municipal, daria continuidade a este processo. Não preciso dizer o que aconteceu, né? Ele não fez nada disso, quando foi eleito prefeito em 2005 paralisou todas as obras.

Em 2015, o governo do Rodrigo Neves fez o Plano Urbanístico de Pendotiba (PUR) e que já foi aprovado na Câmara de Vereadores, onde agora além de poder ter prédio com 8 andares no Largo da Batalha, o plano diminui o tamanho das ZEIS (Zonas Especial de Interesse Social) que foram anteriormente consideradas no Plano Diretor de 1992. Eles ignoram que estas áreas foram desapropriadas pelo governo do estado.

E agora, este mesmo governo municipal (que foi reeleito), enviou para Câmara dos Vereadores o projeto de lei de Revisão do Plano Diretor de Niterói. Neste projeto além de conter os mesmos problemas do PUR de Pendotiba, criam uma chamada macroárea de promoção de equidade e recuperação ambiental que propõe desocupar todos os topos de morros. O engraçado que esta macroárea só atinge morros onde estão situadas as comunidades de baixa renda.

Hoje, depois de mais de 40 anos de luta, nas áreas do projeto Pendotiba moram muito mais que 5.000 famílias e muitas destas famílias estão lá a mais de 50 anos, só eu moro a 37 anos. Estas áreas foram desapropriadas por interesse social pelo governo do estado a 30 anos atrás, e ainda somos considerados posseiros destas terras pelo poder público. “A luta continua”.

- 2 -

DIREITO ACHADO NA CIDADE:
NOVAS PRÁTICAS

DIREITO ACHADO NA CIDADE: AS OCUPAÇÕES CULTURAIS E O PLANEJAMENTO URBANO

*Rebeca Brandão*²⁵

Acho importante começar destacando que, por estar representando aqui parte da sociedade civil, a minha linguagem é um pouco diferente das que já se apresentaram e vão se apresentar ao longo deste livro.

Geralmente quando eu sou chamada para falar ou quando eu escrevo para uma revista mensal chamada Agulha, sempre vem alguma coisa que me referencia, não é? “Rebeca, produtora cultural e...” alguma coisa. Aqui no programa consta que eu sou produtora cultural e do coletivo Leão Etíope do Méier, mas eu acho que, dadas as circunstâncias, eu preferia me apresentar a partir do meu território. Eu sou moradora de Nilópolis, na Baixada Fluminense. A Baixada Fluminense é uma região no Rio de Janeiro compostas por 13 municípios que são considerados, em grande maioria, senão em sua totalidade, cidades-dormitório, durante um grande tempo foi assim e é assim até hoje.

Eu queria muito agradecer a fala da professora Gizlene que me elucidou uma questão que me incomodava há algum tempo, quando ela trouxe a questão das cidades operárias e das cidades

25. Produtora cultural do coletivo Leão Etíope do Méier e Arena Cultural Dicro (RJ).

européias, para mim é muito nítido isso. Eu estava participando de um seminário na Maré, com periferias do mundo inteiro reunidas, discutindo o que é a periferia afinal e durante dois dias nós ficamos em uma imersão, pensando sobre isso, pensando em qual seria um ponto em comum entre todas as periferias do mundo e é óbvio que é muito difícil chegar à uma conclusão e saímos de lá sem isso. Mas essa questão ficou latente dentro de mim, porque, na verdade, o ponto em comum entre as periferias do mundo é o cidadão periférico. É a sensação de “estrangerismo” que a gente tem quando a gente circula a cidade.

Eu gosto de falar que eu acho que cidadãos periféricos se dividem entre os muito ferrados e os médios ferrados. Eu tive sorte de fazer parte desse segundo grupo. Eu faço parte de uma classe média de Nilópolis, sou branca, estudei em escolas particulares, estudei fora do país, e todos os meus movimentos de formação cultural, acadêmica, social, se deram fora de Nilópolis. Eu sempre precisei atravessar uma Avenida Brasil ou uma linha da supervia para estudar, para ir ao cinema, para namorar, etc. Essa sensação de atravessar a cidade – muitos não conseguem mensurar o trajeto que se faz de serviço público nesse percurso -, nesse trajeto que a gente faz pela cidade, o cidadão periférico acaba tendo uma gama de repertório muito maior dentro da sua própria formação.

Em regra, todo mundo faz um movimento pendular nas cidades dormitórios. Saem de suas cidades para trabalhar, prestar serviços ou consumir serviços ou bens, e volta para dormir. Essa pessoa que tem uma condição um pouco melhor, ela vai e fica. E aí que existe uma divisão. O morador da periferia com melhores condições além de prestar serviços fora de seu território, ele também consome fora. Mas o cara que é muito ferrado, ele não pode consumir fora. Ele ganha fora para sobreviver dentro e é esse cara que faz a coisa acontecer.

Eu sou “formada” como produtora cultural. Na verdade, a minha formação formal é em filosofia, mas eu nunca dei aula na minha vida, eu sempre produzi. Sou produtora desde, eu acho, minha festa de 15 anos, então eu acho que foi uma vocação mesmo. Mas eu venho desse lugar que é onde nasceu o samba, onde nasceu o funk, onde nasce cotidianamente o *hip hop*, e que são expressões que hoje a gente tem na cidade. Acredito que temos um pouco como referência na cidade as ocupações de espaço público que nascem na periferia, porque não se tem outra opção senão a de fazer o samba no domingo e o churrasco para a galera. Porque se você não fizer isso, você vai viver em um fluxo eterno de trabalho, no movimento pendular eterno. Então o cidadão periférico transforma o limão em uma caipirinha pra vinte pessoas. Eu não atuo na baixada fluminense. Sou produtora do Leão Etíope do Meier, fui produtora durante dois anos do Sarau do Escritório, uma ocupação que acontece na Lapa, e esses dois movimentos fizeram e fazem parte de um festival que acontece no centro do Rio chamado Festival O Passeio é Público, indo para a terceira edição neste ano. Esses movimentos ganham uma força e uma expressão maior, impulsionados pelas jornadas de junho de 2013. Eu acho que é uma juventude que estava mais ou menos em uma mesma faixa etária e aquela faísca que começou nem sei mais aonde né? Mas eu acho que junho de 2013 faz com que a gente vá pra rua, e que a gente se reconheça através do outro na luta. E se reconhece nas vontades em comum, de demandas em comum. Eu acho que o mote dos 20 centavos que ganhou força aqui no Rio, foi se transformando e ganhando novos formatos e forças em outros lugares. Naturalmente, acho que historicamente é assim, os movimentos sociais acabaram sofrendo uma represália muito forte, fez-se necessário repensar o modelo de ocupação do espaço público.

É nesse momento que a gente começa a pensar a rua ou a praça, começa a pensar o espaço público como um espaço de sociabilidade política e um espaço de formação mesmo individual. Os movimentos que surgiram após 2013 tiveram uma vida inicial muito potente e que moldou um pouco a construção até dessa venda da imagem do Rio de Janeiro para os megaeventos. Eu lembro do comercial das Olimpíadas. Você tinha várias imagens cortadas de gente jogando futebol, gente na praia, e a frase que ficava em evidência era “o rio é rua. Ocupem as ruas”. E semanticamente falando, falar ocupem as ruas em um comercial da prefeitura é muito simbólico.

Paralelamente a isso, só para dar um panorama mais legal do que a gente faz na rua, a gente trabalha em cima da Lei do Artista de Rua. Ela é fruto de um movimento organizado pelo Movimento Arte Pública da galera do Amir Haddad, que é uma galera que entende que a rua é um equipamento cultural por si só. Se a cidade é onde as manifestações culturais acontecem, a arte pública deveria ter o seu lugar. Mas como assim uma manifestação cultural na rua não tem uma regulamentação específica para ela? Então, até cerca de dez anos atrás, se eu quisesse ir para a rua com um violão e tocar não existia uma regulamentação clara se eu podia fazer isso ou não. Até hoje é meio confuso, no senso comum, do que é o espaço público se ele é um espaço de uso comum ou se ele é um espaço do Estado, reservado do Estado.

Então, quando a gente vai ocupar a rua, a partir de 2013 principalmente, e aí já existe a figura da SEOP regulando os eventos que acontecem “ eu não sei quantos de vocês se lembram, mas antes de 2013 nós tínhamos o Nova Lapa Jazz e que foi reprimido duramente pela SEOP por fazer *jazz* na rua ” esse problema fica muito mais evidente a partir de 2013, porque as ações começaram a surgir no Rio de Janeiro um todo

e a gente sabe que o mundo é diferente do Rebouças para lá. Uma coisa era fazer o Sarau do Escritório na Lapa, outra coisa era fazer o Leão Etíope no Méier. E outra coisa muito diferente é fazer um evento na Baixada Fluminense. Outra coisa radicalmente diferente é fazer um evento na favela. Por exemplo, na favela, principalmente nas favelas pacificadas, onde o único representante do Estado é a UPP, para você fazer qualquer atividade cultural você precisa de autorização da UPP. Isso é de uma agressividade com o fazer artístico sem tamanho e aí eu teria que abrir um parêntesis muito grande para falar como a repressão aos bailes funks é uma repressão racista.

Mas voltando um pouco, a gente trabalha em cima da lei de Artista de Rua, a gente não tinha uma regulamentação clara para as ações como a gente fazia, então a gente força um diálogo com o poder público para que pelo menos a gente tenha algum parâmetro e não tenha qualquer critério ou que a gente seja submetido a repressão, tendo material quebrado ou apreendido. Começa uma pressão e articulação, principalmente, com a prefeitura do Rio de Janeiro, nesse momento. Ainda que muitas críticas possam ser feitas - e devem ser feitas - à forma como a cidade foi gerida para os megaeventos, eu acho que existe uma questão a ser pontuada também que é a questão da descentralização da cidade através de outros espaços e isso foi um dos responsáveis para que a gente continuasse se mantendo na rua, depois três, quase quatro anos.

Nós tivemos em 2014, se eu não me engano, um edital chamado Ações locais, que era um edital voltado para ações desenvolvidas nos territórios e era um edital completamente novo. Ele vinha em uma linha de edital desburocratizado, que não pedia CNPJ, você podia se inscrever como pessoa física, e isso na verdade era um estímulo de desenvolvimento de um simbólico territorial. Era uma grana muito curta, era um prêmio, não era um incentivo. Mas foi um começo de um diálogo.

O Rio de Janeiro foi vanguarda - e eu falo foi com algum pesar, porque acabou esse ano com a gestão do atual prefeito - nos últimos quatro anos, a gente tinha um instituto que mediava a rua e o poder público, que era o Instituto Eixo Rio. Na prática, ele funcionava muito mais para outros fins do que efetivamente para fazer o que ele foi criado para fazer. Mas na teoria - e aqui a gente sabe que a teoria importa muito - pouquíssimas cidades ao redor do mundo tem a chance de ter um instituto que pautava a prefeitura, através do que está sendo feito na rua ou não.

Alguns coletivos, nesse meio tempo, conseguiram ganhos muito importantes do ponto de vista da luta de direito à cidade. Um dos maiores exemplos, é o Coletivo XV, na Praça XV, que re-simbolizou aquele espaço, também o Espaço Cultural Viaduto de Realengo que é uma ação muito semelhante e hoje eles já são um centro cultural que funciona embaixo de um viaduto, que tem atividades todos os dias da semana, e é um coletivo de pessoas que estão dispostas a criar uma programação baseada no espontâneo.

Já encerrando mesmo, o Leão Etíope, durante os últimos três anos todo mundo conhece o coletivo muito porque tem o Méier no nome, o que acaba referenciando o bairro no mapa da cidade, mas muito por conta de uma curadoria nossa que privilegiava muito que artistas que não tinham o bairro como sua rota de circulação e de turnê, passassem a ter, principalmente ali na rua, passassem a ter como espaço de atuação também. Nós fomos contemplados em dois editais, de ações locais e fomento, e quando chegou no final do fomento, que a gente tinha feito uma série de megaeventos, a gente começou a pensar em como que aquela ação já tinha se tornado uma ação grande demais para fora do bairro, poderia se transformar em uma ação às vezes só uma ação comunitária.

Então a gente tem desenvolvido, esse ano, no Leão Etíope do Meier, uma série de ações contínuas e com um caráter um

pouco menos de evento e muito mais com caráter de contaminação mesmo. A gente está utilizando a praça, ao invés de fazer evento só nos finais de semana, a gente tem feito durante a semana, em uma tentativa de não espetacularizar aquela praça, mas dar o uso continuado à ela, e a gente tem feito eventos com perfis muitos mais com atuação do olho no olho. Então temos atualmente três projetos: A universidade Volante – que leva aulas públicas para praça - o CineEtiópe - nosso cineclube -, e vamos começar o Slam do Leão, que é uma batalha de poesia.

Queria agradecer a oportunidade de trazer um pouco da experiência de ocupar a rua, aqui dentro da academia, e falando com pessoas do campo do direito, nem sempre a gente tem essa oportunidade e acaba ficando muito refém da vida real mesmo, e eu acho que ocupar a rua é um ato político, mais do que um show, mais do que um sarau, mais do que a exibição de um filme, é a capacidade de afetação que aquela ação vai ter com um cara que está passando ali na hora. Acho que a cultura tem muito da afetação e, por isso, também da formação. Acho que é por isso que eu sigo na rua, particularmente, e acredito que os iguais a mim também. Sempre buscando esse espaço para que não sejamos sempre apenas resistência, mas buscando também ser referência.

O DIREITO ACHADO NA RUA: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA ARTE NA LUTA PELA TRANSFORMAÇÃO DA CIDADE

*Tomas Ramos*²⁶

Não sei se todo mundo sabe, mas em seu último relatório a ONU declarou que existiam mais pessoas vivendo em cidades do que em áreas rurais. A gente viveu, nessa nossa geração, esse pico, essa mudança, que no futuro vai ser analisada como uma espécie de neolítico, quando a humanidade virou urbana. No Brasil isso não é tão novo, desde a década de 60, vivemos um processo de urbanização muito intenso e hoje é um dos países mais urbanizados do mundo. 80% dos moradores vivem em cidades.

Mas é interessante saber que, apesar de sermos um país urbanizado há muito tempo, foi nesse período, que vimos o mundo se tornar urbano, que o Rio de Janeiro assumiu um papel que até então não tínhamos visto. Se no começo do século XIX, século XX, nós somos um porto sujo - para o qual é necessário inventar inclusive o conceito de cidade maravilha

26. Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Membro do Movimento Ocupa Carnaval.

para podermos vender enquanto porto para os grandes mercados imperialistas da Europa -, nos últimos 10 anos, entre o pan e as olimpíadas, a gente viveu a cidade dos megaeventos, o Rio de Janeiro do papagaio azul²⁷

O Rio virou um laboratório vivo do capital, por uma série de razões. Se é verdade que nesse último período assistimos no mundo todo um aumento da população urbana, foi também nesse período que vimos as cidades do sul se tornarem um foco nos debates sobre a cidade. Isso porque se avalia que nos próximos anos vamos ter um pico cada vez maior da população urbana e 95% desse crescimento vai se dar nas cidades do sul. Não é Nova Iorque. Não é Londres. É a cidade do México, cidades da Índia, Rio de Janeiro, na China. Essa configuração social que é a preocupação a ser enfrentada agora: Como lidar com a expansão das fronteiras do capital em áreas com grande aglomeração social?

Aqui no Rio de Janeiro, tivemos a capacidade de enfrentar coisas nunca antes vistas, pelo menos não nos mesmos termos. Por exemplo, o “caveirão”. A coisa mais parecida com o “caveirão” que temos notícias antes é o “mellow yellow” que hoje está lá na África do Sul no museu do apartheid, que era o carro que eles usavam durante a segregação para manter os negros em seus guetos e os brancos em suas casas. É um instrumento de apartheid. E é lá que nós vamos fazer nossas compras quando pensamos o Rio de Janeiro, quando pensamos em como fazer a gestão urbana da cidade. O Rio de Janeiro é hoje um laboratório, entre outras coisas, da gestão ambientada pela pobreza urbana, aquela pobreza vizinha que está nos em tornos das áreas interessantes para o capital. Então de UPP a barreira acústica, uma série de tecnologias foram criadas nos últimos dez/quinze anos.

Então viver no Rio nos últimos 10 anos significou viver em uma situação muito intensa de luta, sendo ao mesmo tempo uma

27. Em referência ao personagem “blue” do filme de animação “RIO”, da FOX.

cidade laboratório do capital e uma oficina de resistência. Foi na resistência dos camelôs, de muita gente que faz coisas na rua e que transforma as ruas, como o do Leão Etíope do Meier - que é um exemplo de como é possível reinventar espaços urbanos.

Em 1967 Henri Lefebvre publicou o seu ensaio seminal “O direito à cidade”. Esse direito, afirmava ele, era ao mesmo tempo uma queixa e uma exigência. A queixa era uma resposta à dor existencial de uma crise devastadora da vida cotidiana na cidade. A exigência era, na verdade, uma ordem para encarar a crise nos olhos e criar uma vida urbana alternativa que fosse menos alienada, mais significativa e divertida, porém, como sempre em Lefebvre, conflitante e dialética, aberta ao futuro, aos embates (tanto temíveis quanto prazerosos), e à eterna busca por um outro mundo possível.

A partir da visão de Lefebvre, David Harvey sugere que o conceito de “direito à cidade” nos permite analisar de forma integrada os processos de urbanização e os processos de acumulação do capital para, enfim, pensar a luta de classes no espaço urbano. Mais do que uma noção geográfica, “cidade” é um conceito político. Mas o urbanismo de mercado está acabando com a cidade enquanto espaço da política. A mercantilização da vida está despolitizando a cidade.

O direito à cidade é muito mais do que o direito de acesso aos recursos da cidade: é o direito de reinventar a cidade. É o direito de mudar a nós mesmos mudando a cidade. É um direito coletivo de construir uma outra cidade possível. O direito à cidade permite, assim, conectar as distintas lutas urbanas em uma agenda comum e libertar a cidade da ditadura da mercadoria.

Harvey trabalha com o conceito dos espaços de esperança²⁸. O Leão Etíope do Méier é um dos grandes exemplos de espaços de esperança no Rio de Janeiro, quando você con-

28. HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

segue com uma lona, luz, música e uma série de ideias inovadoras, fazer uma praça que não reunia ninguém virar um ponto de ebulição do Méier, virar um espaço de conhecimento, de transmissão de memória, de cidade.

É muito importante termos espaços como esse aqui, nesse momento que estamos vivendo, porque acredito que o Rio de Janeiro, nesse período, é uma espécie de referência para todas as lutas urbanas do Brasil, é muito importante que a gente pense como se organizar melhor diante dos desafios que estão colocados na luta pelo direito à cidade no Rio de Janeiro. E eu estou hoje aqui representando uma experiência muito interessante chamada Ocupa Carnaval.

O Ocupa Carnaval surge como um dos “filhotes” de 2013. Gosto de pensar “junho de 2013” como um evento, um acontecimento que ainda está longe de estar fechado, digamos assim. Assim como maio de 1968, que foi um evento que até hoje a gente faz referência para poder explicar uma série de coisas que estão acontecendo nesse exato momento na nossa sociedade, acredito que as jornadas de 2013, no Brasil, no Rio de Janeiro, serão um evento que vamos ficar voltando muito tempo, buscando entender seus efeitos de longa duração. Ainda que esteja longe de ser completamente compreendido, as manifestações de 2013 me parecem apresentar essa ideia de cidade rebelde de forma muito clara.

No momento em que o Rio de Janeiro se torna uma espécie de emblema do empreendedorismo urbano, essa ideia de transformar a cidade em uma oportunidade de negócio, buscando ampliar ao máximo a valorização do valor, fazer a mais valia urbana explodir e transformando a cidade em um balcão de negócios, fomos obrigados a viver a cidade rebelde que mencionei. Por mais confuso que tenha sido os acontecimentos das jornadas de 2013, acredito ser possível identificar três elementos comuns que pautavam os atos.

Um elemento é o protesto contra a precariedade dos serviços públicos fundamentais como saúde, educação e, em especial, transporte. E essa do transporte é interessante porque você sente o impacto no seu dia a dia. Ele foi privatizado e piorou. Aumentam a passagem todo ano. O transporte pode ser, assim, um exemplo claro das catracas que colocam na cidade que a tornam uma máquina de produzir riqueza para quem já é rico. O transporte está cada vez mais precário, cada vez tem mais trânsito, e cada vez você paga mais. Então, não foi a toa que, de todos os serviços, o transporte tenha sido a pauta principal, porque é descarado o fetiche da mercadoria.

O segundo elemento são os impactos socioambientais de mega empreendimentos promovidos por uma coalização de oligarquias locais com a elite global, os tais megaeventos. Então, de 2007 para 2016 era um megaevento por ano. Você tinha desde jornada católica, jogos militares, copa das confederações até as olimpíadas. Por último, a violência policial. Por incrível que pareça, em uma sociedade urbana autoritária, quando a polícia utilizou de violência exacerbada contra manifestantes, mais gente foi para rua.

Esses três elementos - os serviços públicos e a privatização, mercantilização e precarização desses serviços, os impactos socioambientais e o assalto aos cofres públicos feito por essa coalização e, por fim, a violência policial reprimindo a liberdade de expressão - cruzaram a manifestação de 2013. E foi ali, depois dessas manifestações, que um grupo se juntou e, acreditando na arte como forma de ação e pensando em alternativas para que a mobilização de 2013 não acabasse com a chegada do verão, formou o Ocupa Carnaval.

A ideia era pensar como organizar o Carnaval, momento em que a cidade está cheia de gente na rua, reinventando a rua porque o carnaval é um ato político em si, sempre foi. Como pode-

ríamos aproveitar isso para fortalecer as lutas dos movimentos que estavam na rua em 2013 e vão continuar. Decidimos pensar o carnaval como uma oportunidade de fazer militância.

Pensamos em cortejos temáticos como, por exemplo, a Cabralhada, que veio da declaração do Cabral de que iria renunciar na quinta-feira antes do Carnaval e, com base nisso, decidimos fazer um cortejo com todos vestidos de índios para expulsar o Cabral²⁹. Fizemos algumas alegorias com o “POLVO” que significava poder para o povo. O “TATUDO ERRADO” que era o mascote da Copa do Mundo, o Fuleco. Fizemos marchinhas trazendo diversas pautas distintas como a luta dos camelôs, das mulheres, entre outras, e estamos fazendo isso há 4 anos, nas ruas e nas redes.

A ideia é aproveitar o carnaval como uma forma de fortalecer as pautas, as lutas urbanas que acreditam que uma outra cidade é possível, que apostam que o direito à cidade é um guarda-chuva que nos permite fazer um debate transsexual, um debate das mulheres, dos negros ou um debate do capital e da propriedade privada. Apostar na arte é interessante, porque ela permite que o diálogo com outros que não necessariamente compartilhem de uma visão marxista. Se quisermos rever o modelo de cidade, temos que conversar com essas pessoas, os diferentes e os indiferentes, e acredito que a arte é um dos instrumentos mais interessantes de se fazer isso, para ultrapassar barreiras, cruzar fronteiras, de você quebrar muros. Ter a capacidade de, com humor, com malandragem, com sagacidade, poder fazer críticas e repensar questões que já estão tão naturalizadas, é sensacional.

No final das contas, a arte e a luta que aposta na arte, tem seus limites, claro, mas gosto muito da subjetivação, essa

29. <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-04-03/sergio-cabral-renuncia-ao-cargo-de-governador-do-rio.html>

questão do simbólico. Uma das coisas mais importantes quando se está pensando política é a imaginação. Quando apostamos na arte, quando conseguimos desnaturalizar fundamentos básicos daquilo que nós somos, quando quebramos alguns pressupostos, quando jogamos um pouco de purpurina e nos permitimos repensar um viaduto, repensar uma ponte ou uma praça com arte, conquistamos mentes e corações para outro possível, para outro devir, para outra sociedade. Quebra um pouco com uma série de naturalizações que o fetiche da mercadoria nos impõe, que as catracas nos forcem, como achar razoável o aumento de 20 centavos na passagem de ônibus e daqui a pouco não ter cobrador, não ter mais linha de ônibus.

Para fechar, destaco o manifesto do Ocupa Carnaval que foi construído em praça pública, em assembleia, de forma absolutamente coletiva:

“O Carnaval é o mais belo grito do povo. Ocupamos as ruas com estandartes, confetes e serpentinas, mostrando que o Rio é nosso. Suas colombinas e pierrôs estão vivos e pulsam. Abaixo às catracas que transformam a cidade em um grande negócio, onde o lucro prevalece sobre a vida, onde o dinheiro é mais livre que as pessoas. Enquanto capitalizarem a realidade, nós socializaremos o sonho. Viva a energia da rebeldia. Viva a criatividade das fantasias. Viva o Zé Pereira e o Saci Pererê. A cidade não está a venda, nossos direitos não são mercadoria. Foliões, uni-vos. Ocupa eles. Ocupa Eu. Ocupa Tu. Ocupa Geral. Ocupa Carnaval.”

O MOVIMENTO DOS CAMELÔS PELO TRABALHO E PELA CIDADANIA

*Maria de Lourdes do Carmo*³⁰

Meu nome é Maria, eu sou camelô há 21 anos, trabalho na cidade do Rio de Janeiro, sou mineira, mas com 11 anos de idade fui morar em Japeri, onde morei durante 17 anos. Vim morar no centro da cidade através de ocupações de prédios, o que para mim foi um lugar que eu consigo militar e cuidar dos meus filhos, o que para mim é super importante. Hoje eu tenho 42 anos, mãe de quatro filhos. Eu casei muito cedo, tive minha filha e vim para a rua porque, na época, quando eu vim de Minas Gerais para o Rio de Janeiro, eu vim trabalhar em casa de família com apenas 12 anos de idade, cuidando da filha da família que tinha 9 anos. Ou seja, a menina tinha quase a minha idade e eu era responsável por tomar conta da casa e da menina.

Além disso, dormia extremamente tarde, porque, quando a patroa chegava em casa, eu ainda tinha que esquentar o jantar dela e limpar a louça. E para mim, com toda a dificuldade que eu passava com a minha família em Japeri, era muito ruim estar ali. Eu chorava constantemente, eu só ia para a minha casa em Japeri de 15 em 15 dias, e era muito dolorido ter passado aquela vida que eu passei, com aquele trabalho.

30. Integrante do Movimento Unificado dos Camelôs (MUCA).

Eu lembro que a patroa disse para a minha mãe que deixaria um tempo livre para mim à noite para eu estudar, mas, na prática, não foi bem assim: eu concluí o meu segundo grau depois trinta anos. Mas enfim, casei muito cedo, me separei, e me vi na necessidade de mudar um pouco.

Eu trabalhava com faxina, de carteira assinada, mas na época não se recolhia nada em relação às empregadas domésticas, de modo que nem fundo de garantia eu tinha. Nessa época, trabalhando em casa de família, eu tinha que optar entre pagar o aluguel ou pagar alguém para tomar conta dos meus filhos. E foi assim que eu decidi ir para a rua, pois decidi que não mais queria trabalhar para ninguém. Eu lembro da primeira mercadoria que eu comprei para trabalhar na rua: papel de presente para vender no final de ano. Comecei a ganhar dinheiro dessa forma e nunca mais quis voltar a trabalhar para ninguém.

Nós falamos muito aqui de 2013, mas, para mim, o conhecimento do meu direito de moradia, de ocupar a cidade, de trabalhar, foi em 2003, quando começou uma forte repressão contra os trabalhadores na rua, que só foi aumentando, com o governo Conde e Cesar Maia - que hoje está lá na Câmara e até parece que nunca foi prefeito da cidade. Em 2007, por conta do Panamericano, já começou esse processo de limpeza da cidade, essa “organização” da cidade para os megaeventos que, na realidade, só atrapalhou as nossas vidas.

Ainda em 2003, a repressão maior na rua, perseguiu os camelôs, foi um momento muito difícil. Eu estava grávida na época e fiquei os nove meses trabalhando na rua até o último dia de gravidez, porque eu tinha que me organizar para que, quando o meu filho nascesse, eu pudesse ficar um tempo tranquila com ele, sem trabalhar. Nesse período, eu acabei tendo que utilizar muitas vezes a minha barriga como artifício para tirar os camelôs da mão da guarda municipal e evitar

uma maior repressão. A gente conseguia chamar atenção da população e eles vinham ajudar, defendendo camelô.

Nesse processo, eu fiquei muito marcada pela guarda municipal. Eu tive meu filho e, quando eu voltei para trabalhar na rua, uma semana depois do parto, rolou um conflito grande na rua que me fez entender que eu não podia mais ir trabalhar com o meu filho. Com 15 dias do nascimento dele, eu estava trabalhando e rolou um novo conflito com a guarda municipal e, como eu estava recém operada, eu não consegui correr. O guarda me pegou, me bateu, quebrou meu nariz e acabei voltando para o hospital onde eu fui internada. Nessa ocasião, eu fiquei pensando: “A gente tem que ser respeitado nessa cidade”.

Ai a ficha começa a cair. Estou na rua pelo meu direito de trabalho. Considerando que eu preciso sustentar a minha família, como eu posso ser impedida pela guarda municipal de trabalhar? A Prefeitura deveria incentivar a pessoa a trabalhar, e não espancar quem está na rua tentando tirar o seu sustento.

Nesse momento em que eu retorno para as ruas, em 2003, o governo Lula tinha acabado de começar, estava em seu primeiro ano de governo e, nesse contexto, eu cheguei na reunião com os camelôs e decidimos procurar o PT que era ali no centro da cidade para iniciar uma organização. Quando chegamos lá, a gente foi atendido e esclareceram que não faziam essa organização lá, mas nos indicaram a CUT. Quando fomos na CUT, nós conseguimos nos organizar e surgiu o Movimento dos Camelôs. Mesmo com todos os problemas, eu não deixo de dizer, se não fosse a CUT, o MUCA não existiria, porque nós não tínhamos estrutura nenhuma, nenhuma formação, não tínhamos dinheiro para advogado, enfim. E, a partir daí, nos organizamos e com isso veio ainda maior repressão da Prefeitura. Eu lembro, no primeiro ato em primeiro de julho na Cinelândia, tinha gente de todas as partes ali na praça, foi um ato muito importante, com

mais de três mil pessoas na rua, fazendo a Prefeitura enxergar aquilo como uma organização e começou a reprimir.

Logo depois, nós fizemos uma passeata na Prefeitura, também com muita gente na rua, mas que aconteceu um conflito muito grande com a polícia e a Guarda Municipal na porta. E logo depois a polícia, junto com a Guarda Municipal, deteve 37 manifestantes e no outro dia 23 estavam presos. E isso foi complicado, porque alguns camelôs com passagem na polícia, por terem trabalhado com pirataria, acabaram respondendo a processos não sendo mais primários, o que, somado ao crime de formação de quadrilha que estavam sendo acusados, dificultou o processo para garantir a liberdade. Depois de seis meses, quando conseguimos tirá-los, a repressão continuava e houve a troca de governo com a entrada do Eduardo Paes - que de “paz” só tem o nome. A primeira medida dele foi o choque de ordem, estourando todos os depósitos da cidade, retirando a mercadoria, levando muita gente à falência.

O Eduardo Paes fez um cadastramento, um processo muito covarde que convocava, pela televisão, todos os desempregados, mas na realidade deixou muita gente de fora. Isto porque a Lei 1876 tinha um critério que maiores de 45 anos, regresso penitenciário, deficientes físicos, têm que contar com tempo para trabalhar na rua. Infelizmente, quando eu fui trabalhar na rua, o então prefeito não assinou minha carteira, não contabilizando o meu tempo de trabalho na rua. Então, assim, eu só consegui minha autorização em 2014, porque, nesse processo dos 23 presos, eu tinha um registro que dizia que eu era camelô e isso foi aceito como comprovante de trabalho de rua.

Então quando a Prefeitura vem com o discurso de que eu consigo trabalhar, porque eles me deram autorização, eu digo “não”, porque esse é o meu direito, a cidade é nossa. Temos que ocupar esses espaços, sim, e vamos exercer este direito trabalhando.

Hoje, com essa nova gestão, fica difícil avaliar se está pior ou igual, porque se trata de uma política sem diálogo, que-não-sabe-de-nada. Ora, quando vamos em uma reunião com o assessor do prefeito não há qualquer respeito, o tom é de deboche, e as questões problemáticas continuam sem solução. Tenho a impressão de que se trata de uma gestão que não quer negociar com as pessoas, e nós temos proposta de organização da cidade para apresentar ao prefeito.

Essa gestão do prefeito que não tem um programa político está bem difícil. Tentam desorganizar a categoria dos camelôs, que é uma só, tentando um diálogo com a nossa categoria de forma dividida.. Na semana passada, por exemplo, tivemos um caso de repressão, com apreensão das frutas de um camelô. Eu estive lá e tentei diálogo com a guarda municipal que afirmava estar fazendo isso para defender o seu trabalho que sustentava sua família. Mas esse é o ponto. Eu estava lá para defender o trabalho daquele camelô, o meu, e o do guarda também. É coletivo. e Isso tudo indica que uma política de mais repressão por essa gestão. Sabemos da dificuldade que vai ser para gente, mas continuamos relutante, não vamos abaixar a cabeça para esse governo, porque eles saem e quem fica somos nós, quem constrói essa cidade somos nós. Desde o dia em que eu decidi que não queria mais lavar calcinha de madame na casa dela, também decidi que queria vender calcinha e que não iria mais abaixar a cabeça para patrão. Então nós vamos continuar ocupando aqueles espaços, sim, e o Movimento Unidos dos Camelôs seguirá defendendo qualquer um que esteja trabalhando na rua, porque nós vamos para rua por necessidade para levar o alimento para sua casa.

DIREITO À CIDADE: DAS RUAS PARA OS TRIBUNAIS

*Alexandre Bernardino Costa*³¹

Tratarei, academicamente, sobre a importância dos movimentos sociais para a construção de direitos. Quando se escuta os movimentos sociais falando da construção de direitos, fica desnecessário um professor universitário falar disso. Fica redundante, mas, ainda assim, vou abordar o tema.

Apresentarei a experiência que temos na Universidade de Brasília (UnB) sobre o projeto chamado de “Direito Achado na Rua”, que é um trabalho iniciado na década de 80 pelo professor Roberto Lyra Filho, autor daquele livrinho chamado “O que é o Direito?”³². Ele trabalha a dialética social do Direito, que tem uma base marxista, de construção social do Direito, que estabelece o Direito não como uma identificação com a lei. Estabelece o Direito como uma identificação da construção social, da legítima organização social da liberdade. Então, quem é protagonista do processo de construção do Direito não é a instituição. Não são as instituições. É o povo na sua construção organizada por direitos e por reivindicações, que possam significar a sua libertação, a sua emancipação. Então, devemos ter critérios acadêmicos e po-

31. Professor do Programa de Pós Graduação de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

32. LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

líticos que possam gerar uma compreensão desse fenômeno, para que possamos identificar, por exemplo na Universidade, movimentos sociais que fazem esse processo todos os dias³³.

Dialogamos com parceiros que conseguem identificar isso com clareza, mas, se montarmos uma mesa composta por acadêmicos e militantes de movimentos sociais e a colocarmos em um seminário de dogmática jurídica de Direito Processual Penal, teremos, ao final, a criminalização dos integrantes da mesa. Teremos justamente o contrário da construção social, teremos Promotores de Justiça, Juízes, Advogados e Pesquisadores afirmando que essas pessoas são criminosas, um grupo de baderneiros que deveriam ir para a cadeia.

Por que os militantes querem ir para a rua, estão querendo inverter a ordem jurídica? Como assim? Vocês querem patrocinar a suspensão da ordem pública? Vocês querem ocupar a praça pública para reivindicar direitos? Buscar moradia, dignidade, igualdade e liberdade no espaço público? Seria esse o lugar do Direito? Temos que compreender como se dá esse fenômeno teoricamente, e na prática como se dá esse processo.

Esse é um outro ponto que o “Direito achado na rua” trabalha. Não há teoria sem prática e não há prática sem teoria. Toda teoria é uma prática e toda prática vem de uma teoria. Então, as duas não são dissociadas. Toda teoria tem uma prática. Toda prática vem de uma teoria. A prática dos militantes de movimentos sociais tem uma teoria, ainda que não seja refletida como é na universidade. Ela tem uma teoria. Nós no Direito temos que aprofundar essa parte teórica para podermos gerar

33. O Direito não é; ele se faz, nesse processo histórico de libertação – enquanto desvenda progressivamente os impedimentos da liberdade não lesiva aos demais. Nasce na rua, no clamor dos espoliados e oprimidos e sua filtragem nas normas costumeiras e legais tanto pode gerar produtos autênticos, quanto produtos falsificados (isto é, a negação do Direito no próprio veículo de sua efetivação, que assim se torna um organismo canceroso, como as leis que ainda aí representam a chancela da iniquidade, a pretexto da consagração do Direito). LYRA FILHO, Roberto. *Desordem e processo: um posfácio explicativo*. In: LYRA, Dereodo Araujo (Org.). **Desordem e processo** – estudos sobre o direito em homenagem a Roberto Lyra Filho. Porto Alegre: Fabris, 1986.

uma reflexão que possibilite o aprofundamento disso. É isso que tentamos fazer na Universidade que tem um compromisso social. A produção teórica é realizada por meio de um Grupo de Pesquisa consolidado e vasta produção bibliográfica dirigida à Universidade e aos movimentos sociais. Necessitamos de aprofundar a reflexão para que possamos ter pressupostos teóricos que permitam avançar na conquista de direitos.

O outro pressuposto do “Direito achado na rua” é o de que a sociedade é dividida em classes, que a sociedade é dividida entre opressores e oprimidos, e devemos ter um lado. E o lado não vai ficar com os opressores. Não vamos ficar do lado de quem está oprimindo. Vamos ficar do lado de quem está oprimido. Devemos ter a compreensão disso, que historicamente existe essa opressão na nossa sociedade. E temos historicamente isso nos conflitos. E, às vezes, temos dificuldade de identificar isso, que não é tão claro em todos os momentos da história. Devemos buscar isso, também academicamente. Temos na universidade muito claramente a identificação de como esse processo ocorre na sociedade e na própria Universidade. Ultimamente, isso está cada vez mais claro.

Estamos vivendo um processo mundial, em que há uma opressão cada vez maior. Uma exclusão cada vez maior de quem já era excluído. Quem está pobre, está ficando miserável. Quem é trabalhador está se tornando não trabalhador e excluído. E quem já vivia na periferia da grande cidade está sendo excluído da própria cidade. Estamos vivendo um processo em que o Direito está sendo utilizado para oprimir o trabalhador, para gerar uma opressão por parte do empregador. A reforma trabalhista é feita para o mau empregador. E a reforma da previdência social é feita para acabar com o colchão de suporte, que existe no Estado, que garante o mínimo para sociedade, para que tenhamos um desamparo social cada vez maior. Há um volume de pessoas cada vez maior que ficará sem direitos.

Devemos ter instrumentos acadêmicos e políticos de participação para que possamos reverter de alguma maneira ou, pelo menos, identificar e lutar contra esses processos. E o espaço da Rua tem que vir para a Universidade para que possamos criar um diálogo disso. Fazer com que gere uma sensibilidade dos bacharéis de Direito, que é uma parcela de muito difícil sensibilização. O grande objetivo de vida de todo bacharel em Direito é ganhar trinta mil por mês, passando em um concurso público. Para assim exercer o seu poder de mando e o seu *status* social numa sociedade dividida em classes e que reconhece o seu *status* social como símbolo de poder e de dinheiro e que se identificam com os donos do poder. Assim vivenciamos socialmente essa reprodução de funções públicas remuneradas. É claro que existem exceções e ainda bem que elas existem, mas somente na medida em que a Universidade se torna a Rua é que esse quadro se modifica.

Vou expor também o caso que trabalhamos em Brasília sobre direito à moradia, que é muito ilustrativo. É o caso da Vila Telebrasilândia, que começou em 1956 num acampamento de uma construtora de Brasília, a Camargo Corrêa. Acreditava-se que a grande cidade planejada teria os trabalhadores construindo a cidade e depois eles iriam embora. Eles iriam embora e voltariam para onde? Eles vinham para poderem alimentar as suas famílias ou vinham solteiros para poderem viver ou garantir o seu pão. Depois eles voltariam para onde? E essa comunidade chamada “Acampamento da Telebrasilândia” acabou ficando, não existia ainda o Lago Paranoá. O lago se tornou uma área nobre na cidade. Ficar à beira do lago, porque Brasília é uma região muito seca, ficar na beira da água, além de ser agradável, é uma necessidade que acaba tornando aquela área nobre. E essa população acabou ficando instalada no final da Asa Sul, perto de uma área de moradias caras, no centro da cidade e

do lado de uma região nobre. E do outro lado fica a região do Lago Sul, onde as casas são enormes, e possui um dos maiores índices de desenvolvimento urbano no Brasil.

O ataque que se fez a essa parcela da população para poder desocupar essa área foi enorme, em uma época em que o Governador era Joaquim Roriz e o Secretário de Obras José Roberto Arruda. E que depois foi governador do Distrito Federal. Já existia um projeto, que hoje se executa, de ocupação da orla do lago por parte de condomínios, de hotéis e de *flats* que ocupariam a orla do lago com empreendimentos imobiliários. E não faz sentido ter ocupação da orla do lago com a uma população pobre.

Embora já houvesse populações de trabalhadores remanescentes de Acampamentos que permaneceram, o poder público estabeleceu uma estratégia, infiltrou lideranças. Criaram uma nova Vila Telebrasília a 50 km do local de origem e conseguiram transportar quatrocentas famílias para lá. Mas a comunidade se uniu, criou uma associação, se fortaleceu. Tivemos a oportunidade de participar neste processo, porque teve uma liderança política que conseguiu aprovar um projeto de lei. E esse projeto de lei foi vetado. Ele foi aprovado pelo parlamento e vetado pelo Governador. Houve uma derrubada do veto e depois houve a implementação no governo Cristovam Buarque. Nós, do Direito Achado na Rua, prestamos uma assessoria jurídica para a comunidade, na época. Conseguimos estabelecer o nosso processo de aprendizado teórico e prático em processo de assessoria jurídica junto à comunidade. Auxiliando na titulação dos possuidores daqueles lotes. Possibilitamos o credenciamento, a documentação de toda a população dos possuidores daqueles lotes, que eram historicamente organizados pela própria comunidade. E os alunos que participavam do processo aprendiam no cotidiano da assessoria todos os institutos que eram aprendidos em sala de aula na discipli-

na de Direito Civil. Jamais esquecido, porque o aprendizado construído na extensão universitária, junto à comunidade é um aprendizado que não se esquece jamais³⁴.

Na linha de pesquisa sobre direito à moradia e Direito Achado na Rua, Rafael de Acypreste fez uma pesquisa empírica sobre Direito à Moradia e o Poder Judiciário. Ele fez a análise de casos de Reintegração de Posse do MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, da reintegração de posse do MTST, junto ao Poder Judiciário pelo Brasil, no período de 2001 a 2014. Foram 32 casos. Ele fez uma análise qualitativa desses casos.

Uma coisa são os movimentos sociais e a construção social do Direito. E outra coisa é o que enfrentamos institucionalmente e vamos chamar teoricamente de antidireito. O Direito não está escrito na lei. Ele está presente como processo de construção social. O Direito pode estar inclusive contra nós, por parte de uma instituição, que se diz porta-voz do Direito. E, muitas vezes, é o próprio Poder Judiciário. Nesses casos é exatamente isso que ocorre. Quando o Rafael de Acypreste³⁵ faz essa análise, ele nos mostra que, nos fundamentos da decisão, o direito à moradia é sempre colocado diante do direito de propriedade, quando ele é colocado, porque os advogados do MTST sempre reivindicam o direito à moradia. E o direito à moradia é ignorado diante do direito de propriedade. O Direito de propriedade é sempre argumentado em primeira linha, mas quando é argumentado se coloca diante do Direito de propriedade e diz que o Direito de propriedade não pode ser violado. E que o Direito à moradia é uma questão do Poder Executivo. Não é uma questão do Poder Judiciário.

34. Sobre o caso em uma abordagem interdisciplinar ver COSTA, Alexandre Bernardino e SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (orgs). **Direito à memória e à moradia**. Brasília: UnB, 2000.

35. ROCHA, Rafael de Acypreste Monteiro. **Ações de Reintegração de Posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: dicotomia entre Propriedade e Direito à Moradia**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade de Brasília (UnB). Orientador: Alexandre Bernardino Costa. 2016.

Em relação à Dignidade da Pessoa Humana, inscrita na Carta Constitucional, argumenta a decisão: “por mais que se considere o direito à moradia como fator de dignidade da pessoa humana, não há como justificá-lo ao arrepio do direito da propriedade, que igualmente é considerado na Carta Constitucional”.

Outra coisa muito característica dos processos é que, para provar a propriedade, basta estar com o título; para provar a posse, também basta estar com o título. Essa é a interpretação que o Poder Judiciário tem dado ao Estatuto da Cidade e à Constituição Federal, que sabe-se não ter essa literalidade. Segundo esse entendimento, “possuidor, portanto, é quem aparenta ser proprietário, não sendo necessário o contato material com a coisa”. Isso é dito em decisão judicial: “A preocupação com a vigilância do imóvel também constitui elemento que afirma a não intenção do particular em ver sua propriedade ser apropriada por outro, ainda que para fins de moradia”. E ainda: “Exerceu a posse sobre o terreno, ainda que por intermédio do zelador mantido no local”. Então, se eu tiver uma série de propriedades e colocar um zelador em cada uma, exerço a posse, e garanto que ninguém vai ocupar. Eu tenho o exercício e a função social garantida. É o que fazem as grandes construtoras, a finalidade de especulação do terreno acaba assegurada e o Poder Judiciário a reconhece.

Por que afirmo isso em relação ao direito achado na rua? Porque 99% das pesquisas que abordam direitos de propriedade não fazem esse tipo de trabalho, elas analisam os institutos, a lei e, no máximo, reconhecem a jurisprudência como verdadeira, porque boa parte dos atores do direito lê o texto da lei e os comentários da lei feitos pela jurisprudência como verdades. Lemos no manual, que lê a jurisprudência e a lei como verdades, e não questiona isso diante da realidade social. O aprendizado do direito se dá dessa forma, por isso os bacharéis

são tão antagônicos aos movimentos sociais. Por que? Porque eles não confrontam o texto da lei com a realidade social e, conseqüentemente, os bacharéis em Direito provêm do extrato social superior, normalmente, e geram conflitos de classes e conflitos ideológicos, produzindo um consenso sobre o significado desse texto legal e de como vai se dar essa aplicação, que deve ser de uma forma excludente em relação aos setores mais excluídos e mais desfavorecidos da sociedade.

A situação vivenciada pelos movimentos sociais no Poder Judiciário revela a prioridade pelo Direito de Propriedade: “Não há como justificar o arrepio do direito de propriedade igualmente considerado na Carta Constitucional. O acesso da população carente à moradia dar-se-á dentro da ordem constitucional e através de institutos legais de intervenção na propriedade privada alheia”, ou seja, não compete ao magistrado verificar isso. “Princípios basilares do Estado Democrático de Direito, entre os quais desponta o direito à propriedade, cabendo ao Poder Judiciário garantir a inviolabilidade do direito à propriedade. Nada justifica a invasão da propriedade alheia, porquanto a propriedade privada, e mesmo pública, são garantias constitucionais legais”; ou seja, ainda que na Constituição estejam garantidos o direito à moradia e a função social da propriedade, em nenhum momento esses princípios constitucionais são colocados frente a frente; o direito de propriedade é colocado de forma absoluta e os demais ficam relegados a segundo plano, isso quando são relegados a segundo plano, quando são considerados. Em vários casos, nem considerados são, isso foi uma conclusão da pesquisa também. Na maioria dos casos, nem considerados são.

A negação do reconhecimento do direito à moradia se dá por três razões principais: “a ação das organizações sociais, dos movimentos sociais, viola o direito à propriedade totalmente, e aí

inviabiliza a possibilidade da obtenção da propriedade; o proprietário legal não pode ser responsabilizado por uma questão social, ou seja, mesmo que o proprietário legal não esteja dando função social à propriedade, ele não pode ser responsabilizado por uma questão social que é a ausência de moradia, segundo o poder judiciário; e o direito à moradia apresenta demanda especial a ser atendida por políticas públicas de maneira regrada”, e não pelo Poder Judiciário, não compete a ele resolver a questão que é de outrem. “Nessas decisões o direito à propriedade é igualmente protegido em seu sentido abstrato e formal, não sendo admitida, em caso concreto, a violação do direito à propriedade, e conseqüentemente, segundo eles, ao Estado Democrático de Direito”.

Dessa forma, colocando em confronto essas duas possibilidades, fica sinalizada a construção do direito de propriedade, do direito à moradia, da dignidade da pessoa humana, por parte dos movimentos sociais, o acesso à cidade, por parte da construção da cúpula desse direito; e a construção do direito de propriedade do acesso à moradia, do acesso à dignidade, por parte do Poder Judiciário.

- 3 -

EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

EXPERIÊNCIAS DA REGULARIZAÇÃO: O CASO DO NEPHU-UFF

*Regina Bienenstein*³⁶

O tema da regularização fundiária e da urbanização de favelas e outros assentamentos populares precários têm estado presente na pauta de reivindicações por melhores condições de moradia desde a década de 40, quando surgiram as primeiras associações de moradores em favelas no Rio de Janeiro. As experiências de urbanização e a questão da regularização fundiária ganharam espaço com a introdução de conceitos e mecanismos na Constituição de 1988, que visavam facilitar seu encaminhamento. Instrumentos como a usucapião urbana, desapropriação por interesse social e áreas de interesse social expressavam o reconhecimento da importância e buscavam também possibilitar e agilizar essas ações.

Apesar de muitos municípios terem introduzido em suas leis orgânicas e planos diretores essas figuras, é necessário reconhecer que sua aplicação ainda está em fase insipiente, sendo relativamente poucas as iniciativas e ações concretas no sentido do enfrentamento da questão fundiária.

36. Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) e pesquisadora associada do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Essas iniciativas têm geralmente acontecido mais em resposta a situações emergenciais de conflito e/ou em decorrência da pressão exercida pela população organizada e mobilizada do que derivadas de uma política fundiária e habitacional clara. Quando acontecem, são frequentemente processos longos que se arrastam por décadas e várias administrações, praticamente recomeçando a cada mudança de gestão. Não raro são interrompidos logo após as primeiras ações, passando para a população a falsa impressão de problema resolvido.

Para efeitos desta apresentação, entende-se que, apesar das tentativas recentes de retorno à política de remoção, diante da dimensão atual da informalidade habitacional, seria extremamente difícil, quase impossível, substituir, num curto período, o estoque de moradias representado por essa produção informal. A alternativa que se apresenta viável é a melhoria de sua qualidade, isto é, empreender ações relativas não só à provisão de saneamento básico, infraestrutura e recuperação de moradias, mas também à regularização fundiária plena, isto é, ao redesenho urbanístico do assentamento e à regularização jurídica da posse da terra.

No entanto, inúmeros têm sido os obstáculos enfrentados em processos de regularização urbanística e fundiária de áreas ocupadas. Além das características do processo de produção e consumo da moradia popular, enquanto mercadoria, outros aspectos são problemáticos, tais como os relativos à defesa da propriedade privada; à estrutura administrativa – como a fragmentação e a especialização na divisão do trabalho, isolando cada atividade e impedindo ou, pelo menos, dificultando a unidade e integração das atividades, e o poder paralelo e invisível existente dentro dos governos, o que alimenta os privilégios individuais (MARICATO, 1996); à cultura jurídica considerada arcaica (ALFONSIN, 1997); ao enfraquecimento do movimento social

em geral e, em específico, o de luta por melhores condições de moradia; à inexistência de uma legislação urbanística adequada à realidade dessas áreas (MARICATO, 1996; ALFONSIN, 1997; SMOLKA, 1999); ao processo de expulsão branca decorrente da dinamização do mercado de terras e de sua valorização em função da atuação do poder público (SANTOS, 1995: 272-278); além da lentidão, do custo excessivo e da complexidade dos processos administrativos e jurídicos com recuperação urbanístico-ambiental e envolvendo o aspecto sócio organizativo (BEDÊ, 1995: 243-250). Todos estes fatores estão no rol de dificuldades para a obtenção de resultados mais efetivos em termos da regularização fundiária de assentamentos informais.

Para ilustrar tais percalços e obstáculos, trago como exemplo a experiência desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/UFF).

O NEPHU é um núcleo de pesquisa e extensão, criado em 1986, a partir dos resultados e da repercussão de um primeiro projeto, iniciado em fins de 1982, em resposta à solicitação de apoio técnico da Favela do Gato, localizada em São Gonçalo-RJ, que iniciava resistência contra a decisão de remoção pelo governo federal. Nessa experiência de mais 30 anos de assessoria técnica às classes populares na luta pela moradia, originária do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFF, duas questões têm estado presente: a resistência contra remoção e a luta pela regularização fundiária.

Selecionei, para apresentar e ilustrar esta reflexão sobre a questão fundiária em territórios populares, quatro casos que ilustram a luta e as dificuldades enfrentadas. São eles: a Favela do Gato, onde moravam 250 famílias e onde a experiência da UFF começou; o Projeto Pendotiba, onde o trabalho mudou de escala, pois passou a envolver cerca de 5.000 famílias,

em que o conflito girava em torno da disputa pela terra com os supostos proprietários, dando origem ao movimento organizado de luta pela terra e pela moradia digna em Niterói, nos anos 1990; em seguida, darei um salto para 2005, tratando de Vila Esperança, São Gonçalo, que retrata o completo descaso do município com a questão do direito à moradia; e finalizo com a Ocupação Mama África, em Niterói, que representa a luta pela permanência na cidade infraestruturada através da ocupação de imóveis abandonados.

O Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFF sempre abrigou a questão do direito à moradia como parte do direito à cidade, reconhecendo que nossa urbanização resultou seletiva e excludente e fazendo uma crítica aos arquitetos e urbanistas que progressivamente têm se tornado meros desenhadores de pedaços da cidade (GLAUCO, 2000), inspirados num urbanismo *fashion* ou urbanismo do mercado, conforme nos aponta Maricato (2000), e onde o trabalhador pobre não tem lugar.

Algumas premissas têm orientado esse trabalho: (i) que a habitação é direito fundamental, parte da questão urbana e tema interdisciplinar e transversal; (ii) que a gestão democrática pode abrir espaço para o debate de conflitos e interesses, e criar uma esfera pública de interação entre os cidadãos e entre estes e o Estado; (iii) que haja o reconhecimento da função social da cidade e da propriedade; (iv) que é fundamental considerar a experiência e o conhecimento da população na sua luta por uma cidade (e uma arquitetura) inclusiva e justa; (v) que o movimento social deve ser protagonista e sujeito das ações; (vi) que o ambiente construído pelas pessoas no cotidiano, seus marcos simbólicos e representações individuais e coletivas devem ser sempre respeitados; e (vii) que é importante reconhecer a força e o saber popular, enquanto meio para avançar na luta pelo direito à cidade, à moradia e a uma arquitetura dotada de missão social.

Além desses, reconhece-se a cidade enquanto local de manifestação dos conflitos, de direitos e do cidadão; o potencial criativo do conflito que emerge de sujeitos coletivos que resgatam a cidade enquanto arena política; a habitação como parte da questão urbana, incluindo a unidade habitacional, a questão fundiária, a infraestrutura e os serviços urbanos; a habitação como tema multidisciplinar e transversal; que é fundamental trabalhar com as pessoas em substituição ao trabalhar para as pessoas e de praticar uma arquitetura e um urbanismo que considere o ambiente construído pelos grupos sociais envolvidos, referenciada à cidade popular.

1. PROJETO COMUNITÁRIO FAVELA DO GATO

A experiência teve início em fins de 1982, especificamente com a chegada de um pedido de apoio técnico da comunidade Favela do Gato, situada no município de São Gonçalo, vizinho ao de Niterói, onde a UFF está situada. Ela estava sendo ameaçada de remoção total, em decorrência da construção do novo traçado da rodovia BR-101, no trecho Niterói-Manilha. Chegando à UFF, o pedido da comunidade foi enfrentado numa disciplina obrigatória de projeto que trabalhava a questão da moradia. A partir dessa solicitação, os alunos passaram a desenvolver trabalhos acadêmicos colocados pelas demandas da população, em sua luta pelo direito à moradia, ou seja, a partir deste momento, exercícios simulados foram substituídos no atelier de projeto por projetos reais. Assim, a disciplina passou a ser o foco catalisador e articulador de atividades de ensino, pesquisa e extensão, logo se integrando à Arquitetura e Urbanismo outras áreas do conhecimento, como Engenharia, Direito, Serviço Social, Comunicação, Geografia, Ciências Sociais.

Os moradores, ao chegarem à UFF, tinham uma pauta de reivindicações clara e sabiam que a estrada não atingiria

todo o assentamento (Figura 1). Importante destacar que esta ameaça ocorria no período final da ditadura civil-militar, no contexto das lutas pela redemocratização, do fim do milagre econômico e do planejamento enquanto prática do Estado, sob forte centralização política e impedimento da participação política e social. A fase era de transição para a democracia política, com o fortalecimento progressivo do movimento sindical, o surgimento do Partido dos Trabalhadores e o crescimento dos movimentos sociais urbanos e a sua articulação a outros setores da sociedade civil, momento de questionamento ao planejamento, com suas práticas e instituições sendo vistas como instrumentos de legitimação do regime político autoritário.



Figura 1 - Favela do Gato e rodovia BR-101

A Favela do Gato está localizada em terreno acrescido de marinha, portanto, terra da União, cuja ocupação tinha sido iniciada ainda na década de 1940 e, em 1983, tinha parte significativa de suas 250 famílias ligadas à atividade da pesca, necessitando estar junto ao mar. Ali era seu local de moradia, trabalho/pesca e comercialização do pescado (produto de seu trabalho), além de conserto e manutenção de seus instrumentos de trabalho (remendo de rede e conserto de barcos) (Figuras 2, 3, 4 e 5).



Figura 2 - Praça de chegada e venda do pescado e Figura 3 - Venda do peixe



Figura 4 - Conserto de rede e Figura 5 - Conserto de barco

As condições de moradias eram mais precárias, conforme as casas se afastavam do mar. A energia era conseguida por meio de “gatos” (ligações clandestinas na rede pública), daí o nome do assentamento, não havia redes de abastecimento de água, que também era obtida por meio de sangramento na rede oficial, e o esgoto *in natura* corria a céu aberto.

A partir de estudos sobre o projeto da estrada, incluindo oficinas, reuniões e assembleias com os moradores, foi elaborada coletivamente uma contraproposta que previa a alteração do projeto da estrada, isto é, (i) a inclusão de um viaduto e a extensão de uma via paralela à rodovia, ambos

visando assegurar a articulação do sistema viário do entorno, seccionado pela estrada e (ii) a solução para a drenagem, que inicialmente lançava as águas pluviais da estrada direto no assentamento. Além disso, reivindicavam a regularização fundiária da parte remanescente da favela, o reassentamento das famílias cujas moradias estavam na faixa de domínio e de proteção da estrada para área nas proximidades previamente conhecida e que o projeto do novo assentamento fosse elaborado com a participação da UFF (Figuras 6 e 7).

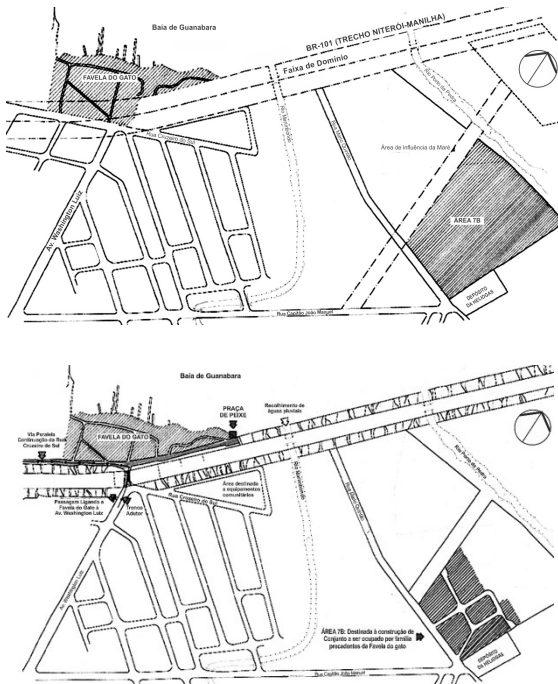
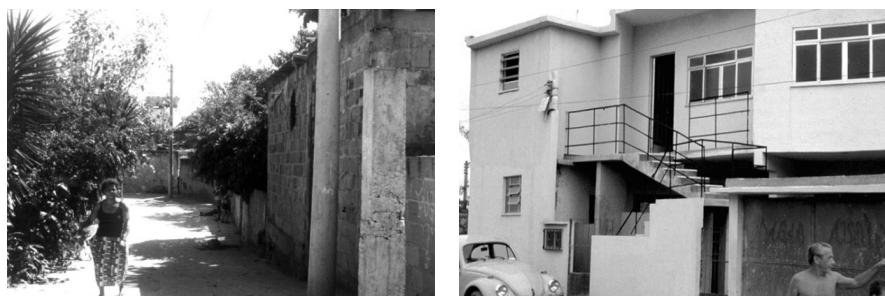


Figura 6 - Situação inicial e Figura 7 - Propostas

Foram necessárias várias manifestações e tentativas de negociação (não se pode esquecer que estávamos no final da ditadura e os técnicos não eram afeitos ao diálogo com

a população). Numa das manifestações, conseguindo romper o bloqueio da equipe de técnicos do DNER (órgão à época responsável pelas rodovias federais), o projeto foi pactuado diretamente com o Ministro dos Transportes, numa clara decisão discricionária, mas que resultou no atendimento das principais demandas: (i) a permanência das casas não atingidas pela estrada; (ii) a elaboração do novo projeto pelo conjunto dos moradores com suporte técnico da UFF; (iii) a possibilidade de escolha pelos moradores sobre se desejavam ir para o novo conjunto ou permanecer na favela, sendo para tanto, estabelecido um sistema de negociação e permuta entre moradores e (iv) apoio junto à SPU no processo de regularização fundiária da parte remanescente da favela (Figuras 8, 9, 10 e 11).



Figuras 8 e 9 - Melhorias na Favela do Gato - 1999

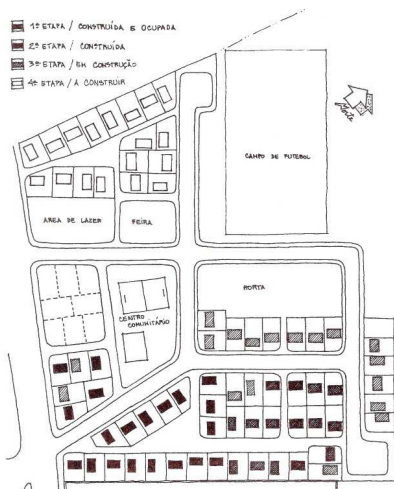


Figura 10 - Proposta Conjunto e Figura 11 - Vista do Conjunto

Em 1984, 71 famílias se mudaram para o novo conjunto, parte delas por opção, e em 1985 os moradores já começavam as melhorias, pintando suas casas, colocando cercas e muros e se apropriando do centro comunitário.

Após a inauguração da estrada, o projeto centrou na regularização fundiária da parte remanescente da favela, que também introduziu inovações, entre elas, realizar o redesenho prévio do assentamento, resolvendo os problemas urbanísticos lá existentes.

A Favela do Gato evidenciou a total ausência de política pública voltada para a habitação de interesse social no município de São Gonçalo, uma realidade presente em parte significativa dos municípios brasileiros. Na época do desenvolvimento do projeto essa realidade se estendia por um número de municípios ainda maior (ainda não tínhamos a Constituição de 1988). Isto deixava a classe trabalhadora à mercê das decisões individuais e discricionárias dos gestores públicos.

Na Favela do Gato, a mobilização da população, sua resistência e insistência, associada ao respaldo da UFF, permitiram che-

gar a um resultado positivo, ainda raro nos dias atuais. Hoje, os moradores são proprietários plenos, mas continuam não sendo reconhecidos como tal pela prefeitura, que não implantou qualquer melhoria. Recentemente, eles voltaram a ser ameaçados de remoção pela concessionária da rodovia, a AutoPista Fluminense, que iniciou processo visando remover a faixa junto à estrada. Novamente, a assessoria do NEPHU-UFF, com o apoio da Defensoria Pública da União conseguiu sustar tal ação, demonstrando que todas as casas estão fora da faixa de domínio da rodovia.

2. PROJETO PENDOTIBA

Nessa trajetória, a união e o diálogo entre a universidade e o movimento social permitiram, na década de 1990, interromper processo de remoção de cerca de 5.000 famílias, residentes em área privada em Niterói, distribuídas em 12 glebas, em região de expansão do capital imobiliário. As glebas estão distribuídas em área de expansão das classes de maiores rendas, o que aumentava a pressão do capital imobiliário sobre elas, e a população estava sendo alvo de processos de reintegração de posse e ações de despejo, executadas em clima de violência (Figura 12).

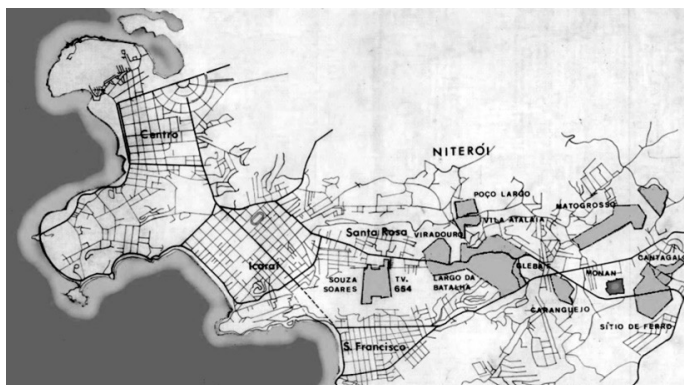


Figura 12 - Localização das glebas do Projeto Pendotiba

Por meio de sua organização, mobilização e resistência conseguiram que o governo do estado, na primeira gestão Leonel Brizola (1982-1986), emitisse um decreto de desapropriação por interesse social da terra ocupada. No entanto, o governo seguinte (Moreira Franco), com base em questões técnicas, anulou o decreto, prometendo emitir outro. Este novo decreto, no entanto, demorava a ser viabilizado, o que poderia significar o retorno das ações de despejo. Foi nessa etapa que o NEPHU começou a participar, conseguindo acelerar o processo de emissão do novo decreto.

Este projeto é emblemático pela escala e os desafios que coloca, especialmente com relação a como viabilizar a participação de, pelo menos, parte significativa da população lá residente. O método de trabalho priorizou o diálogo, a reflexão e os acordos coletivos, através de assembleias e oficinas. Foram realizados cadastros de todas as famílias, além de levantamento topográfico, pois ainda não contávamos com a facilidade da informática e das imagens de satélite.

Em termos de luta política, o projeto explicita as dificuldades e desafios enfrentados quando a terra é privada. Mesmo sendo desapropriada para fins de regularização fundiária, a força dos grandes proprietários da terra impede que o processo avance. Além disso, a desarticulação entre os níveis de governo e entre os diferentes órgãos que tratam da questão da habitação, além da descontinuidade administrativa, dificulta e obstaculiza o tratamento integral da questão da moradia. A luta durou décadas e conseguiu a titulação provisória de uma das glebas (Monan Pequeno) e a realização de parte das obras do projeto de regularização urbanística (Figuras 13 e 14).

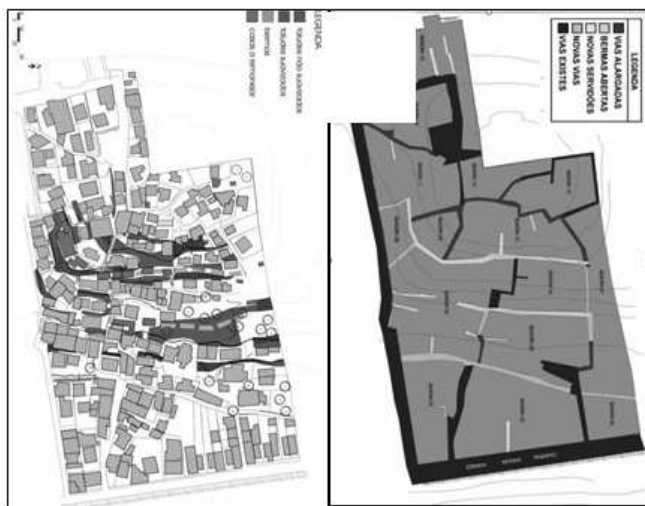


Figura 13 – Proposta correção de risco de escorregamento e Figura 14 – Projeto de arruamento

Atualmente, os moradores ainda não conseguiram a regularização fundiária, mas a desapropriação por interesse social realizada pelo governo do Estado beneficiou os moradores, conseguindo estancar as ações de reintegração de posse e as ameaças de remoção.

O Projeto Pendotiba retrata com exatidão o processo de evolução de nossas cidades e de obtenção da moradia pelas camadas mais pobres. O trabalhador pobre abre novas fronteiras, sem urbanização ou serviços, isto acontecendo com a anuência silenciosa do poder público e do capital imobiliário. Quando a terra passa a interessar à especulação imobiliária, a expulsão é o passo seguinte.

O Projeto Pendotiba mostrou também que em Niterói se repete o total desinteresse em tratar da questão da moradia para os extratos subalternizados. Na verdade, moradia não faz parte ainda da política pública da cidade, que continua a depender

da vontade política e discricionária de quem está no poder. Mostra também como a habitação de interesse social, quando merece atenção, é distribuída em diferentes instâncias da máquina pública (a regularização fundiária pode ser tratada nos três níveis do Estado, o saneamento também pode ser responsabilidade do estado ou do município, drenagem e pavimentação ficam com o município e a melhoria habitacional com o morador). Reafirma que a máquina administrativa pública em seus diferentes níveis é completamente desarticulada, o que emperrou ou mesmo impediu a conclusão de um processo que, a partir da desapropriação, poderia ter sido mais célere.

Por outro lado, a extrema lentidão, a inércia institucional e a aparente segurança contra a remoção acabam por desarticular um movimento que já foi forte. Soma-se a isto a cooptação de lideranças com o intuito não só de calar o movimento, mas respaldar a proposta de cidade mercadoria, conforme ocorre em Niterói hoje.

3. PROJETO VILA ESPERANÇA

Outro projeto emblemático na trajetória do NEPHU é o de Vila Esperança, comunidade de São Gonçalo, cujos projetos técnicos foram elaborados em 2006-2007, com o suporte da Prefeitura, conseguido a partir da mobilização da comunidade. No entanto, a urbanização ainda não foi implantada, apesar de terem sido conseguidos recursos do Ministério das Cidades para sua execução.

Este caso reafirma a forma pela qual os municípios têm tratado a questão da moradia: ou remoção, quando a área é demandada pelo capital imobiliário, ou descaso total, apesar dos apelos dos moradores.

Trata-se de um assentamento situada às margens da BR-101, em terreno acrescido de marinha, portanto terreno da União sob

a guarda da SPU, delimitado como Área Especial de Interesse Social, o que supostamente os colocaria em posição de receber melhorias. Lá, em 2007, viviam 335 famílias, que ocuparam inclusive áreas de risco (Figura 15).



Figura 15 – Localização de Vila Esperança

Apresentava (e ainda apresenta) situações de risco de inundação, ocupação sob as faixas de domínio e de proteção da rodovia BR-101 e da rede de alta tensão (Figura 16). Vez por outra surgiam boatos de remoção por algum projeto da prefeitura ou do estado. Organizados em uma associação, seus moradores conseguiram pressionar a prefeitura para, por meio de um convênio de cooperação técnica, viabilizar a elaboração dos projetos de urbanização e regularização fundiária.

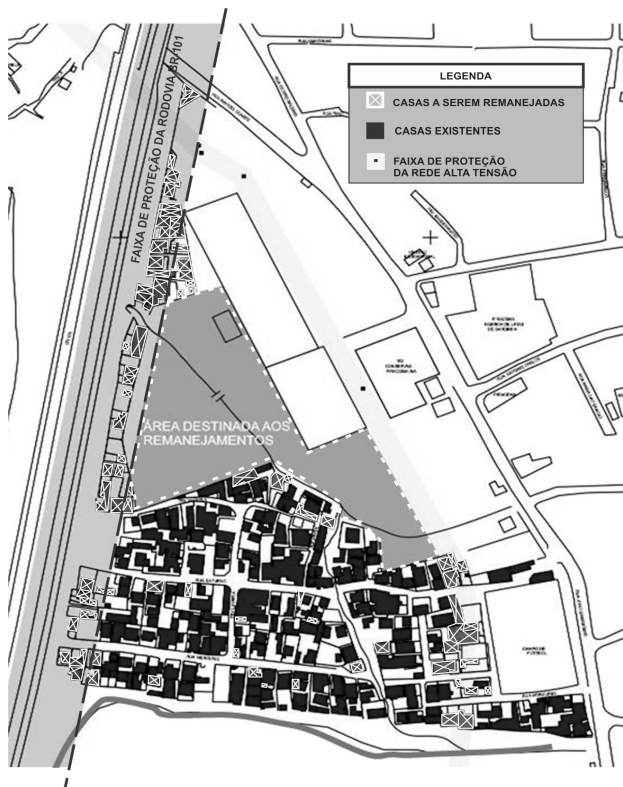


Figura 16 – Situação em 2007

Área com muitas situações de risco, mas passível de solução, conforme proposta elaborada pela equipe de assessoria em conjunto com a população. O projeto resolve todas as situações de risco e trabalha também os casos de aluguel e de um titular com mais de uma posse, casos que geralmente não são tratados em processos de regularização fundiária.

Nos casos de necessidade de reassentamento (a ser feito em área vizinha, também da União), as famílias escolheram seus lotes e o modelo de casa que desejavam, entre duas alternativas oferecidas.

Apesar de todas as exigências técnicas serem cumpridas, de a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) ter meios de destinar suas áreas para moradia de interesse social, de os moradores, com o apoio do NEPHU, terem conseguido por duas vezes os recursos necessários para a implantação do projeto, tal solução não chegou a acontecer até a presente data (Figuras 17 e 18).

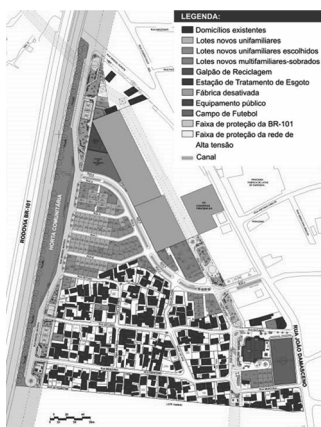


Figura 17 - Redesenho urbanístico e Figura 18 - Escolha de lote para reassentamento

Vila Esperança reafirma, de uma forma contundente, o desinteresse e a contradição do Executivo Municipal. Por um lado, a prefeitura investiu recursos públicos na execução dos projetos e, por outro, não incluiu as obras na programação orçamentária. Além disso, afirma que o projeto não é prioridade, mas devolve ao Ministério das Cidades os recursos conseguidos para as obras, não investindo sequer a contrapartida de 10% prevista.

4. PROJETO POPULAR OCUPAÇÃO MAMA ÁFRICA

A Ocupação Mama África desafia propostas de elitização do território e o planejamento voltado para os negócios, dirigido a

quem **vive da** cidade, e não a quem **vive na** cidade. A comunidade está localizada na região de influência de uma Operação Urbana Consorciada, semelhante à desenhada para o Porto Maravilha, que foi aprovada para a região central de Niterói.

Assustados com as ameaças de remoção, inclusive com casos ocorridos em ocupações próximas, os moradores procuraram o Nephu-UFF, e a comunidade passou a fazer parte de um conjunto de projetos incluídos na parceria com o laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ.

O desafio era construir um projeto que conseguisse abrigar adequadamente 29 famílias que hoje vivem em extrema precariedade (Figuras 19, 20, 21 e 22).

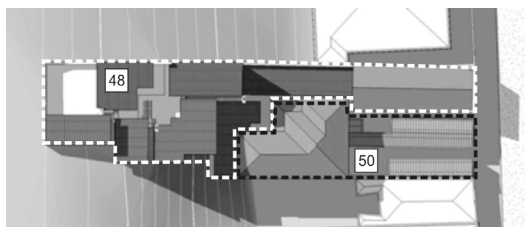


Figura19 - Planta baixa e Figura 20 - Vista externa da ocupação

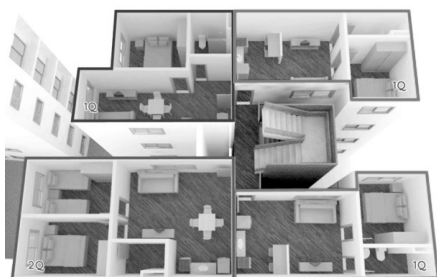


Figura 21 - Vista externa e Figura 22 - Vista interna

O Projeto Popular teve também os moradores como protagonistas do seu desenvolvimento, atuando como planejadores populares e se manifestando em assembleias, oficinas e reuniões (Figuras 23 e 24). A partir desses encontros coletivos foram elaboradas pelos estudantes, no escopo da disciplina obrigatória Projeto de Habitação Popular do Curso de Arquitetura e Urbanismo, seis propostas, sendo escolhida uma delas, depois de revisada e ajustada pela equipe de professores e bolsistas do NEPHU, (Figuras 25 e 26)



Figuras 23 e 24 - Moradores discutem o projeto escolhido



Unidades Bloco B

Figuras 25 e 26 - Projeto Popular de Arquitetura

O caso da Ocupação Mama África expõe o conflito a que está submetida a parcela mais pobre da população quando está situada em área objeto de projeto de revitalização. Chegou a ser encaminhada uma negociação com a prefeitura, mas a cada dia a consecução de um possível acordo fica cada vez mais distante, diante do cenário municipal que privilegia o planejamento voltado para a valorização da cidade mercadoria e das mudanças recentemente ocorridas em nível federal, de perdas de direitos e alterações na legislação voltada para a regularização fundiária.

Por outro lado, os moradores também discutem o tipo de titulação almejado: aquele que correspondesse ao direito à

moradia versus o da aquisição da mercadoria moradia. Os moradores ainda não definiram se demandarão a propriedade absoluta ou uma concessão ou ainda, se defenderão a ocupação/posse sem qualquer documento, com base na ideia de que são legítimos ocupantes e assim, têm o direito de permanecer. O que significa cada uma das alternativas, os perigos e os ganhos inerentes a cada uma das situações, são questões que estão na pauta das suas preocupações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além dos casos aqui brevemente expostos e discutidos, poderiam ser acrescentados muitos outros, em municípios do estado do Rio de Janeiro. Dentre os inúmeros casos de assessoria realizados nos mais de trinta anos de atuação do NEPHU, somente a Favela do Gato teve, até agora, seu processo concluído. Isto demonstra as dificuldades enfrentadas para romper a defesa da propriedade privada, enquanto direito individual absoluto, apesar do arcabouço jurídico disponível. E, agora, temos a ameaça do desmonte do arcabouço jurídico construído ao longo das últimas décadas e fruto da luta popular, com a recente transformação da Medida Provisória n. 759, em lei.

Enquanto atividade acadêmica, a experiência do NEPHU busca romper a prática de caráter alienado do arquiteto e urbanista, a de redução de sua atividade ao mero desenho de parcelas isoladas a cidade; resgatar o compromisso social da Universidade e formar quadros capazes de trabalhar com a cidade dos excluídos e respaldar a luta pelo direito à cidade e à arquitetura de qualidade; estabelecer relação entre o conhecimento teórico e a realidade empírica do universo urbano, social e institucional; incluir a cidade popular na pauta dos estudos acadêmicos; articular de uma forma real o ensino, a pesquisa e a extensão, enquanto prática politizadora e socialmente referenciada e res-

tituir, em forma de serviços e de pesquisas relevantes para a sociedade, o que a Universidade dela recebe.

Ao longo de seu desenvolvimento, vários desafios foram enfrentados: (i) a fugacidade das justificativas para remoção e a completa desatenção com relação ao direito à moradia, que confunde e enfraquece a luta da população; (ii) o discurso ambiental e “antipatrotismo de cidade”, criminalizando os movimentos de resistência; (iii) a judicialização da “questão urbana” e (iv) as incursões do poder público no sentido de quebrar a unidade da comunidade, seja com ameaças diretas, conforme aconteceu em diversas comunidade no Rio de Janeiro às vésperas da Copa e das Olimpíadas, seja pela cooperação de lideranças, como tem ocorrido em Niterói.

Somam-se a esses entraves: (i) resistência do mundo acadêmico para lidar com a cidade popular; (ii) fragilidade das fontes de fomento para extensão; (iii) a dificuldade em viabilizar o constante diálogo entre o saber técnico (do estudante e do professor) e o saber popular dos moradores; (iv) a resistência dos acadêmicos à inclusão do morador na equipe de trabalho, considerando-o protagonista e buscando compartilhar o poder de decisão; (v) a resistência para conhecer a cidade real/popular e tentar apreender e trabalhar com as lógicas e os conceitos da população local, para, a partir daí, estabelecer um processo de trocas (de conhecimentos, saberes, experiências, entre outros); (vi) o enfrentamento da perdas de direitos a que a população, especialmente a classe trabalhadora, está submetida, inclusive a modificação da legislação referente à regularização fundiária, a partir da transformação em lei da Medida Provisória 756, recém aprovada; e (vii) o enfrentamento do desafio da territorialização e do controle impostos pelo narcotráfico e a milícia, como poderes armados.

Por fim, vale registrar que na necessária construção de uma utopia possível, voltada para o acesso à terra e à mora-

dia, a experiência do NEPHU/UFF demonstra a importância da Universidade pública, socialmente referenciada, na construção e aperfeiçoamento de instituições que busquem a garantia de direitos sociais.

REFERÊNCIAS

- BIENENSTEIN, Glauco. **Espaços metropolitanos em tempos de globalização: um estudo de caso do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.
- BIENENSTEIN, Regina. **Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária**. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2001.
- CANEDO, Maria Elisa Meira; BIENENSTEIN, Regina. Projeto Comunitário / Favela do Gato: Um Estudo de Caso, In: **Occasional Paper N.º 9**, Belfast: The Queen's University of Belfast, 1985.
- GOTTDIENER, Mark. **A Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Ed. USP, 1993.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora de lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. 2000. **A Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres (organizadoras). **Brasil, Território da Desigualdade: descaminhos da modernização**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., Fundação Universitária José Bonifácio, 1991.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. **Fazendo a Cidade:** Trabalho, Moradia e Vida Local entre as camadas Populares Urbanas. Rio de Janeiro: Mórula, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole.** O Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Russel Brasil, 2008.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: Reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR.** Rio de Janeiro. 2011.

EXPERIÊNCIAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Maria Lúcia Pontes*³⁷

Todos que trabalham com direito, e não só direito à moradia, mas com direitos humanos em geral, estão com muitas dúvidas na cabeça. Eu me sinto assim, estou meio perplexa com tudo o que está acontecendo no País e essa perplexidade tem seu lado bom, que é de nos obrigar a pensar mais, refletir mais sobre os processos nos quais a gente está envolvido.

Direito à moradia é um processo que eu estou envolvida desde 2007, mas todos nós estamos envolvidos neste processo, já que moramos e vivemos em cidades. O núcleo em que trabalho é um núcleo que trabalha com direitos coletivos envolvendo moradia no município do Rio de Janeiro e, desde 2007, o município do Rio de Janeiro sofreu um processo de remoção muito forte, assim, pegando a chamada do seminário, “regularização para quem?”, eu diria, “regularização fundiária para quem e para o que”?

37. Defensora pública titular no Núcleo de Terras e Habitação (NUTH), da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Como pensar a regularização fundiária numa sociedade onde vivemos com direitos mínimos, numa sociedade que se baseia no princípio do mercado de consumo, e isso não é um chavão, é só observar que a sociedade está fundada no princípio de mercado: precisa-se vender, precisa-se lucrar. É esta a lógica da nossa sociedade. Por mais bonitinha que a sociedade tenha se transformado durante os anos, a história foi transformando a sociedade, os direitos todos se construindo, se a gente olhar a gente vê a mesma lógica da época da escravidão: precisamos transformar coisas em mercadorias, vender mercadorias, lucrar, lucrar e lucrar mais, é isso, é assim que podemos resumir nossa sociedade.

Nós que trabalhamos nessa sociedade com direitos humanos, direito à moradia, direito à saúde, direito à educação, com temas que levam em consideração o ser humano, o indivíduo, vamos entrar em conflito, em crise, porque precisamos atuar numa sociedade em que sua lógica gera cidades caóticas, transformadas por esta lógica do mercado. Pensando nos exemplos que a Regina deu, São Gonçalo, Itaboraí... se pensamos em Itaboraí, lembramos do Comperj, o que foi o Comperj para Itaboraí? No que se transformou a cidade de Itaboraí com o Comperj? E o que era o Comperj? Por que o Comperj existiu? Era para transformar a cidade em um lugar melhor para as pessoas morarem ou era para que algumas empresas e pessoas lucrassem? A resposta aponta a lógica da nossa sociedade.

Então como pensar a regularização fundiária dentro dessa lógica de mercado? Quando afirmamos que “vamos trabalhar a regularização fundiária para as pessoas terem segurança jurídica das suas posses”, será que esse objetivo é interessante para o mercado? Interessa que essa população tenha segurança jurídica das suas posses? pessoas usadas como mão de obra barata, que por exemplo, se mudaram para Itaboraí

para trabalhar no Comperj e que agora estão desempregadas com a falência deste empreendimento? Onde essas pessoas vão morar? Elas vão morar aonde for possível morar, aonde for possível garantir um trabalho, mais próximo do trabalho, porque o local da moradia leva esse dado em consideração.

A Regina falou que, as pessoas procuram muitas vezes lugares sem infraestrutura, nas favelas e periferias para morar, mas é lógico que essa procura considera o preço da moradia, ninguém quer morar em um lugar sem infraestrutura, não é isso, a questão é que se procura o que se pode pagar “eu posso pagar uma moradia naquele lugar, então eu vou morar ali”. Então porque o pobre mora em lugares sem infra estrutura? Porque o pobre não consegue pagar para morar em outro lugar. É a lógica de mercado, da poder de compra de cada um. Então, como vamos trabalhar a regularização fundiária desta população? Isso interessa à cidade?

A Regina falou que fez o projeto de regularização de uma comunidade em São Gonçalo, que estava tudo pronto, tinha dinheiro para executar o projeto e não se executou, por que? Porque a Prefeitura é incompetente ou porque não interessa à Prefeitura regularizar essa área? Essa é a grande pergunta. Não é só incompetência do Poder Público, ele pode ser incompetente, mas não é isso que define o trabalho de um órgão público, o que define é o interesse que motiva o projeto. É interessante o projeto? É interessante para quem e para o que? É interessante ter uma cidade inclusiva ou excludente? Porque se você pensar a regularização fundiária como um processo, um instrumento do direito que vai incluir a arquitetura, a saúde pública com o saneamento básico, ou seja, um processo que deveria incluir vários órgãos tem-se que a sua finalidade é de dar a segurança jurídica para que as pessoas possam ficar fixadas naquele território. Isso é interessante

para o mercado? É de interesse do mercado ter uma população pobre fixada em determinado lugar, como uma área de especial interesse social? Significaria dizer que aquele território é um território para a construção de moradias de trabalhadores, aonde outras tipologias construtivas não podem ser realizadas, projetos para outras classes sociais não podem ser executados. É interessante? Claro que não é interessante para a lógica do lucro que movimenta o mercado imobiliário. Então porque é que os processos de regularização fundiária normalmente não se finalizam? Porque não é interessante para o mercado que estes projetos se finalizem e a Prefeitura em geral vai dar prioridade aos projetos que envolvem interesses imobiliários, de construtoras e de grandes proprietários, de quem normalmente paga grande parte das campanhas eleitorais dos prefeitos e vereadores, Governadores e deputados e até Presidentes, esse é o mundo real.

Nesse mundo real, nós que trabalhamos com direito à moradia e com direitos humanos, porque moradia é um direito humano fundamental vamos ter que pensar como garantir que os territórios sejam regularizados confrontando com essa lógica, para que o lugar de moradia tenha segurança jurídica, para que a Prefeitura, ou outro órgão não possa chegar e dizer que a família tem que sair por qualquer motivo, ou, havendo motivo real, para que a família tenha direito a ser reassentado na própria Comunidade. É interessante para o cidadão ter um título, que pode ser de propriedade ou de concessão de uso, mas porque o título de propriedade é sempre o título escolhido? Porque temos o mercado e quando se tem um título de propriedade este título é negociável no mercado imobiliário, diferente da concessão que se regula por regras próprias, com maior controle pelo órgão que o concedeu, interessa muito mais ao mercado o título de propriedade porque o mercado poderá o absorver no processo conhecido como “remoção branca”.

Por isso se desconstrói uma legislação que estava sendo construída desde antes da Constituição de 1988, uma legislação de regularização fundiária forte que pudesse ser usada na defesa em processos de remoção, a regularização fundiária como um direito subjetivo das Comunidades, que ajudou no processo de defesa de muitas comunidades do Rio de Janeiro. Trabalhamos com várias comunidades desde 2007 com essa ideia de território consolidado pelo tempo e o tempo constrói e consagra direitos e aí se você pensar, por exemplo, na prescrição aquisitiva, se você tem a posse de um lugar por um determinado tempo poderá adquirir a propriedade deste bem, então trabalhamos com o fato de que a comunidade está consolidada e, portanto, tem o direito subjetivo de ser regularizada.

Defendemos essa idéia e existia uma legislação que foi paulatinamente construída para que essa questão do tempo se transformasse em um direito concreto, com uma legislação que dissesse: “essa comunidade tem direito a ter uma infraestrutura básica, a ser reconhecida como local de especial interesse social e que, ao final, reconhecesse o direito das famílias de terem o título de suas moradias. Essa legislação surgiu em 2009, a Lei 11.977 trouxe a consagração de diversos instrumentos urbanísticos e especialmente consagrou o direito subjetivo das comunidades a serem regularizadas.

O processo de resistência à remoção e o processo de se enxergar enquanto sujeito de direito é um processo histórico, não começou ontem e nem começou em 1988 com a Constituição, ele começou desde quando existimos como pessoa. Então esse processo foi sendo construído e, a partir da Constituição de 1988, o direito à cidade inclusiva, onde exista espaço para todos e para todas, ele foi se transformando em legislação. O direito de fato se configurando enquanto direito escrito e era importante em 1988 que tudo entrasse na Cons-

tituição, porque naquele momento de saída da ditadura era importante ter uma legislação exaustiva que protegesse os direitos fundamentais, então foi-se construindo este direito à regularização fundiária e, em 2007, quando fui trabalhar no núcleo de terras, a grande tese de defesa era exatamente essa, de que a comunidade consolidada no tempo tem direito à regularização fundiária e urbanística, o que foi se consolidando no tempo e ganhando espaço nas nossas peças jurídicas. Essa defesa ficou cada vez mais forte quando começamos a trabalhar com parceiros arquitetos e engenheiros, desenvolvendo uma parceria que nos fornecesse instrumentos técnicos para argumentar nos casos concretos no Judiciário, mostrando com argumentos da engenharia e arquitetura que a área não era de risco, porque existia uma assessoria técnica.

Então fomos construindo uma experiência de trabalhar a regularização fundiária como um instrumento de defesa das comunidades, isso é fundamental e, pensando um pouco sobre o que a Regina estava falando, o processo de regularização fundiária de comunidades pobres é tão conflitante e demanda uma discussão tão intensa na sociedade que se transforma em processo de luta por outros direitos. Porque numa cidade excludente, que deveria ser inclusiva, as pessoas estarem fixadas no seu território possibilitam que demandem por outros direitos. Por exemplo, se você tem uma população fixada num local, você tem que ter os hospitais que atendam aquela população, as pessoas passam a ter rostos, não são populações que estão morando em qualquer lugar, é uma população fixada no local, então, precisa ter acesso à escola, ao hospital e aí você passa a ter uma pessoa reconhecida naquele lugar, considerada para a produção das políticas públicas daquele local.

Isso é fundamental para transformar a sociedade como um todo e não estou falando só em direito à moradia, estou

falando no direito à existência como ser humano, o que o direito chama de dignidade da pessoa humana. Se temos pessoas que conhecemos, que sabemos o nome, que tenha o título de sua moradia, seja de concessão de uso ou de propriedade, pode ser articulada a partir dessa existência, dessa fixação, outros direitos, e cada um passa a ter importância naquele lugar, passa a ser considerado naquele lugar e, por isso, os processos de regularização não chegam ao final, porque não é interessante para as cidades que essa população possa ter rostos, falar e demandar seus direitos.

Só para ilustrar o que eu estou falando, eu estava passando com uma amiga em Ipanema e Ipanema está com muito morador de rua, não sei porque exatamente, aí ela falava assim para mim: “caramba, essas pessoas agora ficam aqui”, quer dizer “essas pessoas”, pessoas que transitam ali. Se essa pessoa que transita ali passa a ter uma residência fixada ela é aquela pessoa, ela deixa de ser alguém que transita no bairro, ela passa a ser uma pessoa que mora no bairro e que precisa ser considerada nas políticas públicas, na política de educação, na política de saúde. Então, essa é a importância da regularização fundiária, é fundamental que as pessoas tenham o seu local fixado, o seu direito à moradia reconhecido, porque a partir desse direito outros direitos vão se estabelecer e isso é, de uma certa maneira, libertador e transformador, porque com isso essas pessoas determinadas vão interferir nas políticas públicas. Por isso a regularização fundiária é importante para as Cidades.

Pensar a regularização fundiária não é só pensar que a pessoa vai ter o título de sua casa, não, a pessoa vai ter sua casa, seu título, e, a partir daí pode ter a saúde, a educação, pode influenciar nessas políticas, ela vai passar a ser uma moradora daquele lugar e vai passar a não ter o seu direito à moradia tão ameaçado e apesar dos projetos de regulariza-

ção, como a Regina falou, serem demorados, burocráticos e, eu diria, na grande maioria não chegam ao final, devemos continuar trabalhando para que eles existam.

Tenho a experiência de usar a regularização fundiária como argumento de defesa, do direito subjetivo a regularização fundiária contra remoções arbitrárias. E qual é o processo que acompanhei do início ao fim desde 2007, que iniciou e finalizou a regularização fundiária? Nenhum! O exemplo da Vila Autódromo, que é até difícil de falar, porque resultou na expulsão de quase a totalidade da população, restando apenas 22 famílias, que resistiram a todo tipo de pressão da Prefeitura as empresas, provando que era possível vencer a especulação imobiliária e a pressão do Poder Público, bastava ter a força de não desistir e não vender seu direito. E qual é sempre a lógica? E falar de Vila Autódromo é sempre complexo, porque tem várias questões envolvidas, mas qual era a grande questão de Vila Autódromo? O mercado imobiliário! E qual era o grande argumento da defesa? Uma defesa intransigente à permanência no território. Não sei se todo mundo aqui conhece Vila Autódromo, é uma comunidade na Barra, que ficava ao lado do Parque Olímpico, que, por causa não só do Parque Olímpico, porque, na verdade, a ameaça a Vila Autódromo começou em 1993, então não tinha Olimpíadas no Rio de Janeiro ainda, mas por estar localizada em um local de grande interesse econômico, que é a Barra, estava numa área que o mercado queria negociar apesar de ser uma área pública.

Aí você pensa no mercado, olha, eu diria, apesar de não ser pesquisadora, mas pela experiência de defensora pública, trabalhando com conflitos fundiários, que 90% das áreas são públicas e são ocupadas por particulares e são, na verdade ocupações iniciadas por processos de grilagem. Tanto na área urbana como nas rurais, as áreas públicas são apropriadas

por grandes grileiros que em parceria com o Poder Público se fixam nestes locais e quando trabalhadores sem terra, como o MST ocupa área abandonada é criminalizado por que estão fora do mercado criminoso e hipócrita.

O histórico da terra no Brasil é esse, a maioria é terra da União, e por que é interessante que seja? Porque aí a terra vai para quem o governo quer que vá e o governo não é uma abstração, o governo é real. O governo é ocupado por pessoas reais, que possuem interesses reais e muitas vezes esse governo legaliza ocupações ilegais de grandes grileiros, seus parceiros, nos cinco meses que estive na superintendência Regional do Rio de Janeiro do INCRA, vi de perto como funcionam os processos administrativos do órgão que deveria fiscalizar a ocupação das terras rurais e fazer a reforma agrária, processos desorganizados e irregulares, para facilitar a ilegalidade fluir.

Então, por isso falar de regularização fundiária para a população de baixa renda é quase falar em revolução, numa sociedade onde o mercado domina e onde a propriedade privada é tão valorizada e, é por isso que não se consegue avançar, porque se constrói uma legislação e aí os representantes do mercado e dos grileiros apresentam uma Medida Provisória para derrubar tudo, porque não é interessante ter uma legislação forte para dizer que uma comunidade tem direito subjetivo à regularização fundiária, nem tão pouco que uma população tradicional tenha direito a permanecer em seu território. É como se os donos do poder nos dissessem: “olha, eu deixei vocês brincarem de fazer leis e de falar de regularização fundiária, mas agora vamos pegar as terras e ponto final, o que a gente pode fazer é dar título para todo mundo, que é para todo mundo vender e ponto. Não existe direito subjetivo a nada”.

Como a Regina falou, não vamos para casa chorar! A gente está aqui para pensar o que fazer nessa realidade, nesse mo-

mento que vivemos no Brasil. O que fazer para que a regularização fundiária, que é um direito subjetivo construído por gerações na resistência e também nas pesquisas, debruçado por estudiosos, que pegam a realidade para fazer uma lei, como a Lei n. 11.977, que é a Lei chamada “Minha Casa Minha Vida”, que foi construída por pessoas que trabalhavam o direito à cidade democrática e inclusiva e aí quis transformar essa ideia em legislação, colocando na legislação as regras para facilitar o processo de regularização fundiária. E quando o mercado diz que não interessa mais essa ideia e essa legislação não cabe mais na realidade deles. E a gente vai fazer o que?

Não é uma realidade fácil, mas temos uma luta anterior, um processo que já vem sendo construído. O que é que a gente pode fazer para que isso continue? A regularização fundiária é um processo de início, meio e fim, então vamos precisar vencer outras batalhas que são grandes na sociedade e o Seminário hoje nos ajuda a pensar, a partir da realidade, as soluções que podemos trabalhar, quais seriam elas? Como fazer isso?

A população de um modo geral, que mora em favelas, que mora em periferias, que, na verdade, não tem interesse na regularização fundiária porque não quer pagar luz e água, isso é uma realidade e acaba contaminando a população. A população sabe que a regularização fundiária termina sendo um processo de expulsão para eles e por isso também não é tão interessante para eles que aquele território seja regularizado no aspecto do título, o que desejam geralmente são as obras de infraestrutura, pavimentação das ruas, saneamento, dentre outras. E o que fazer e como fazer para que essa população, apesar dessa dificuldade, deseje a regularização e faça uma forte pressão para que isso aconteça? Esse é um questionamento que precisamos fazer.

Eu também não tenho resposta para tudo. No Núcleo de Terras a gente trabalha com a regularização fundiária como uma tese de defesa e, na verdade, a tese concreta da regularização fundiária sempre esbarra exatamente nisso, esbarra em “para que a gente vai fazer a regularização e para quem”? Hoje a grande questão é: temos uma legislação que trabalha a questão da regularização fundiária, que está ameaçada pela Medida Provisória, ok, mas temos essa legislação. Mas tem uma outra questão, que é a questão real, que é por que para a população isso não é tão interessante assim.

Será que estamos percebendo como fazer e o que discutir a partir disso? Por exemplo, se a população mais pobre que é usada como mão de obra barata e não se fixa muito tempo num local, o que dificulta que pensem na regularização fundiária, por ser um processo longo e desgastante. Então, para trabalhar a regularização fundiária, precisa considerar essa realidade, que é a realidade do mercado, e a gente não consegue falar sobre isso porque parece uma coisa que “ah, isso não faz parte do meu trabalho, não vou falar sobre isso”. Mas precisamos falar e pensar sobre isso. A regularização fundiária termina sendo um processo de luta política, não só de luta pelo direito concreto de um morador, mas um processo de luta política por uma sociedade diferente, uma sociedade na qual as cidades não sejam só dormitórios para os pobres, mas que sejam lugares de fixação, lugares de moradia efetiva onde, a partir daquele lugar, essa pessoa consiga exercer os seus outros direitos e existir enquanto cidadã, o que é mais importante.

Então, toda vez que uma comunidade é ameaçada de remoção e a Prefeitura, o Estado ou até o particular chega na casa da família e fala “você não tem direito a nada, você tem que sair daqui”, isso é dizer para aquela pessoa que ela não pode existir ali, que ela não tem direito à existência. Então

essa violação termina refletindo em outras questões e direitos, fazendo com que a regularização fundiária tenha uma importância que transcende o direito ao título da moradia.

Na verdade, não é só urbanizar e dar título para as pessoas. Precisamos chamar essas pessoas para discutir a sociedade como delas também, o que, na verdade, não é nada interessante para o capital, que essas pessoas que são utilizadas como mão de obra barata passem a se sentir portadoras de direitos, porque aí fica mais difícil de dominar e, por isso, muitas vezes temos processos tão esculhambados de regularização fundiária desprestigiados pelos Poderes Públicos.

Não é só um mero papel que a gente quer que resulte da regularização fundiária, a gente quer que esse processo traga a pessoa para a sociedade, que ela tenha direitos, que ela exija os seus direitos, que ela seja uma pessoa humana e não seja mais aquele transeunte que eu falei que está em Ipanema pedindo dinheiro porque não tem trabalho, mora não sei onde e daqui a pouco passa a morar na rua. E aí é uma sociedade que vai se transformando, uma sociedade caótica, uma lógica caótica. precisamos fazer com que essa lógica vá para um outro lugar e a regularização é tentar um pouco isso, claro que não é o único instrumento, mas é um dos instrumentos e é importante que a trabalhemos com ele e que a legislação construída com tantas dificuldades possa ser aprimorada e não destruída para dar lugar a titulação sem urbanização e segurança.

- 4 -

DESCONSTRUINDO A MEDIDA
PROVISÓRIA N. 759

“E O GOLPE CHEGOU
NA POLÍTICA URBANA:
A QUE VEIO A “NOVA”
LEI NACIONAL DE
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA?”

*Alex Ferreira Magalhães*³⁸

Tudo o que eu disser aqui será dito sob aquela famosa cláusula “*salvo melhor juízo*”, que os advogados adoram usar, e acho importante que usem como sinal de desconfiança com as próprias certezas e de respeito pelas opiniões discordantes, que é tudo o que não temos visto no debate político momentâneo no Brasil. Por exemplo, ontem, a MP 759/2016, que estamos discutindo aqui no seminário, ela estava em pauta no plenário da Câmara dos Deputados, quando foram marcadas várias sessões extraordinárias para votar essa medida provisória e mais outras nove, por que senão elas vão perder os efeitos, pois até o final desse mês vence já a prorrogação de 60 dias. São nove medidas provisórias, editadas no final do ano passado pelo governo Temerário, então tem que correr, atropelar o processo mais do que já atropelam, não discutir nada muito a fundo e calar as vozes discordantes, para poder fechar

38. Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).

dentro desse prazo, num contexto em que já tem lá a reforma trabalhista e a da previdência, que são pautas prioritárias, e num contexto de grande desgaste político do governo federal.

Então, só para tentar trazer um pouco de “boas notícias”, que na mesa anterior os palestrantes se perguntavam se existiam, naturalmente o céu não está de brigadeiro para o “outro lado” (o do governo), o “outro lado” também tem lá suas dificuldades. A MP 759 poderia estar em votação precisamente agora, mas não entrou em discussão agora de manhã como estava previsto, enfim, deve se estender ao longo dessa semana. Para quem quiser acompanhar, a TV Câmara transmite as sessões em TV fechada e internet, e vale a pena acompanhar as discussões, em que pesem as muitas baixarias. Os parlamentares ofendem uns aos outros hoje em dia sem a menor cerimônia, acabou qualquer pudor, se é que já existiu, então esse hábito de ter um mínimo de consideração pela divergência alheia é um hábito importante em que pese o formalismo.

Quero começar discutindo o seguinte: o que a MP 759 representa? Primeiro, uma tentativa de implantar no Brasil um novo modelo de regularização fundiária e, junto com isso, um novo conceito de regularização fundiária, novos instrumentos, novos princípios, todo o famoso “arcabouço legal” e conceitual sendo modificado. Essa é a maneira como eu vejo o projeto e a tentativa ensejada por trás dessa MP, de dezembro do ano passado. E com isso rompe com o modelo anterior, com um modelo que eu entendo vinha sendo construindo desde a década de 1960, quando se começa a falar de reforma urbana no Brasil, lá com o famoso seminário do IAB (que não foi só no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, mas teve um em São Paulo também).

Desde lá vinha uma construção que vai desaguar no que nós tínhamos até o golpe, até um ano atrás, em maio de 2016, e era um modelo que tinha problemas, mas que também ti-

nha várias qualidades, a começar pela sua herança, sua trajetória acumulativa, que foi sendo desenvolvida ao longo de quase seis décadas. A MP representa uma tentativa de jogar isso tudo fora, descartar, superar, derrotar esse modelo e se aproximar de outros, que eu, até tentando dialogar com as falas anteriores, chamaria de *'pós-desotianos'*.

O Hernando De Soto apareceu na década de 90, com grande prestígio, e o próprio patrocinador da obra – as agências financeiras multilaterais – achou que aquilo era um engodo, uma fraude, palavras deles próprios, não minhas, só estou reproduzindo. Então teve toda uma crise daquele modelo, aquele modelo não teve um grande fôlego, embora muita gente tenha comprado a ideia: não só no Peru, mas no Brasil também, nós vamos olhar a legislação de vários municípios e diremos *“isso aqui é De Soto na veia”*. Então muitos compraram a ideia, embora não tenham conseguido avançar muito, ao contrário do caso peruano. Por aqui esse modelo teve dificuldade de ser implantado, é bom que se diga, mas ele não atacava todos os pontos, como agora se tentou atacar com a MP 759.

Recentemente apareceram outros modelos com um pouco mais de força: por exemplo, eu chamaria atenção para uma coisa que vale a pena nós estudarmos e levantarmos mais informações, que é o chamado modelo de ***governanças de terra***, ou ***governança fundiária***, que é uma concepção muito forte no ambiente europeu e que está sendo trazido ao Brasil basicamente por um núcleo da UNICAMP, cujo grande líder participou da pequena comissão que elaborou a MP, os 16 “notáveis”, que até na prática foram menos do que 16. Trata-se de uma outra vertente, que tem todo um recorte conceitual próprio e que no período recente, no contexto do golpe, tem tido um peso crescente no âmbito dos governos de alguns estados, hoje, talvez, até maior do que esse reper-

tório que chamei de *desotiano*. É um modelo um pouco mais sofisticado que o anterior, mas também a apropriação dele, a incorporação dele na MP, não foi lá muito feliz, e tenho observado que até que seus próprios defensores não ficaram muito satisfeitos com a MP 759, que representaria uma recepção bastante parcial desse modelo.

Eu também diria que, por trás da MP 759, há uma tentativa de diluição de qualquer símbolo não só de política urbana, mas de política pública, que tenha sido legado pelos governos Lula e Dilma. Por força de um convênio que nós temos, desde 2015, entre a UFRJ e o Ministério das Cidades, nós tivemos que fazer algumas reuniões em Brasília, e fora de Brasília, com os atuais quadros dirigentes do Ministério, e nós percebemos esse componente, que tinha essa história de retirar de cena qualquer vestígio do *lulismo* (ou do *petismo*) e botar outra coisa, deixar outro símbolo e apagar da história os símbolos anteriores.

Em nome disso o que você acaba fazendo é revogar toda uma construção que estava na Lei 11.977, que vigorava há menos de oito anos, ou seja, um modelo que, na sua última versão, em seu último desenho normativo, ele tinha pouco tempo de experimentação, um tempo que não permite uma avaliação, não dava para dizer o que o discurso governista afirma hoje: “*ah, a legislação que existia era um entrave à regularização*”. Não dá pra dizer isso, não teve experimento suficiente que permita essa afirmação, então é forçar a barra e é uma mudança prematura, o que nem é um fato novo na nossa história: nós muitas vezes propomos reformas sem ter uma avaliação clara, sem permitir um tempo de maturação, sem testar com seriedade o que se quer reformar, enfim, mudanças atropeladas e que podem acabar gerando mais retrocessos do que avanços, pondo a perder coisas importantes que então existiam. Como foi mencionado aqui nas falas an-

teriores, até existia uma discussão de revisão da Lei 11.977, mas de maneira pontual, de maneira cirúrgica, com uma racionalidade muito mais clara e muito mais consequente do que essa proposta colocada agora via a MP 759.

Então, digamos que a regularização tivesse problemas, e ela tinha e tem problemas, que foram muito bem apontados aqui nas falas anteriores, a Regina Bienenstein apontou vários problemas, a Maria Lúcia também, só que tem uma questão de estratégia ou de método envolvida aí: é a mudança da Lei que vai nos permitir enfrentar melhor esses problemas? A mudança da Lei é a resposta para os problemas que estão colocados para a regularização fundiária no país? Não vamos tapar o sol com a peneira, a regularização no Brasil tem uma centena problemas, mas é a mudança da Lei que representa uma alternativa de enfrentamento, de superação desses problemas?

Aí tem uma “bola” importante ‘rolada’ para o campo do Direito – acho que para o governo a lógica não foi muito essa, mas para nós que somos do campo do Direito tem essa lógica de combater as coisas com a Lei: “temos um problema, façamos uma Lei para resolver os nossos problemas”. É o fetichismo da Lei. Existe aí um necessário refinamento das nossas leituras do mundo, que é importante sobretudo no campo do Direito, para que não reproduza essa ideia e não se aceite essa propaganda, não se compre o peixe podre que está sendo vendido. Contaria muito mais para o aprimoramento da regularização fundiária você continuar pensando, por exemplo, no desenvolvimento institucional dos municípios, no aparelhamento devido dos municípios para dar conta da regularização, aparelhamento seja financeiro, de recursos humanos, de treinamento, de logística, em “N” aspectos, tudo isso contribuiria muito mais do que uma mudança normativa, então acho que esse é um ponto importante para nós pen-

sarmos e refletirmos sobre a proposta de um “novo” marco legal para a regularização fundiária no país.

O segundo ponto que eu queria abordar são as reações a essa proposta: não sei se isso estava “na conta” quando se editou a medida provisória, mas o que eu tenho repetido em vários fóruns é chamar atenção para as reações que a edição da MP 759 suscitou, a quantidade de debates, seminários, de audiências públicas, de aulas públicas, de fóruns, de grupos se articulando, enfim, que surgiram em todo o país. Eu acho que isso merece ser registrado e quem quiser documentar e catalogar isso vai ter um bom trabalho, até porque a cada dia que passa tem um evento novo. Só nessa semana, no Rio de Janeiro, têm discussões sobre essa MP todos os dias da semana, de segunda a sexta. Então isso é importante, deixa um legado importante, que às vezes não aparece, que são as redes sociais que estão sendo constituídas, unindo universidade, órgãos públicos, movimentos sociais, lideranças políticas e assim por diante. Então isso deixa um capital político e técnico que vai ser importante nos períodos posteriores, vai ser importante no curto, médio e longo prazo, então eu acho que aí tem um dado bastante relevante e que talvez seja um ganho que se possa contabilizar em meio a uma proposta original tão ruim, e aí me reporto às críticas que já foram colocadas.

De outro lado, também do lado institucional, lá do Congresso Nacional, a coisa não é tranquila: essa MP recebeu mais de 700 emendas, o que é bastante coisa. Você discutir 700 emendas não é fácil, torna a discussão bastante complexa e mostra que não tem consenso no parlamento. A proposta que recebe 700 emendas, geralmente, não tem muito acordo prévio com relação a ela, que estão lá também desempenhando um papel de balão de ensaio, tentando construir um consenso dentro do processo.

E aí resulta de quê? O relator da matéria na comissão especial formada no congresso nacional, o senador Romero Jucá, a Julia já trouxe detalhes bastante interessante do relatório dele, ele então acata mais de 100 dessas emendas e incorpora ao projeto da medida provisória, junto com outras sugestões que não vieram na forma de emendas, gerando então uma segunda proposta que é o que, no processo legislativo, é chamado ‘substitutivo’, que então ganhou essa identificação de PLV nº 12, isto é, projeto de lei de conversão número 12, o que indica que a MP foi recebida, mas com mudanças substantivas feitas no processo legislativo, que está em discussão agora.

Óbvio que na pauta aparece a MP 759, mas o que vai a voto no plenário da Câmara é o substitutivo elaborado pelo Romero Jucá, que foi aprovado na comissão, depois de muita “tratorada”, numa sessão que também não dignifica muito a história do Congresso. Foi aprovada a fórceps e aí gerou essa nova proposta, que tem que ser discutida agora, e ela de fato, como a Julia já sinalizou, traz mudanças importantes em relação à proposta original, ela muda o debate de lugar, o debate não pode ser mais o mesmo como era na medida original com os mesmos termos; a crítica tem que se refinar, pois estamos diante de uma proposta que, digamos assim, exige mais do crítico, exige mais argúcia do que a primeira, que foi, pode-se dizer assim, um “boi de piranha”. Nessa segunda proposta o jogo começa a ficar para valer, apareceu o que se quer com mais clareza, se viu aquilo que se tinha viabilidade de avançar.

Nesse substitutivo que deu origem ao PLV nº 12 uma das coisas que aparece de importante é o seguinte: muito daquilo que se queria revogar com a MP 759 é restabelecido, muita coisa que nós achávamos que iria embora não vai mais, vai ficar, está lá na proposta do Jucá que está sendo levada a voto. Ou seja, o modelo novo que se queria implantar já ficou um

tanto quanto diluído, já não é um modelo que venha hegemonicamente imposto, ele já vem tendo que pactuar com outro modelo, então vai ter que dividir espaço, ou seja, quem ali está propondo teve que rolar uma bola para o outro lado, para tentar vencer as resistências e as críticas que foram muito pesadas.

Em vários seminários as críticas foram pesadas, e eu acredito que, se o governo não está “dormindo de toca”, ele está olhando isso. E, de fato, pelas ideias que recepcionou nessa proposta do Jucá, dá a entender que aquelas críticas tiveram efeito, grande parte delas foram, de fato, recepcionadas na nova proposta. Muita coisa que está ali nós lemos e concluímos que é nitidamente o que estava sendo demandado, debatido e criticado no campo da reforma urbana. Uma hipótese sobre esse PLV é a de que ele seria um movimento, um recuo tático, no sentido de calar as críticas e vencer as resistências, a fim de permitir a aprovação do projeto como um todo. Do jeito que estava, provavelmente não passaria, não deu para passar o trator, teve que fazer algum nível de composição.

Só que, nessa composição, alguns monstros aparecem, e eu queria destacar um que eu localizei, queria compartilhar com vocês a minha perplexidade com relação a esse dispositivo, que cada vez que leio eu me pergunto o que é isso, que é o artigo 75: *“Artigo 75: as normas e os procedimentos estabelecidos nessa lei poderão ser aplicados aos processos administrativos de regularização fundiária iniciados pelos entes públicos competentes, até a data de publicação desta Lei, sendo regidos pelos critérios destes pelos arts. 288 – A a 288 – G da lei anterior, (...)”*, ou seja, você revogou ou não revogou a Lei anterior? Você não quer mais o que tinha antes ou vão ser agora dois modelos convivendo? O do PLV nº 12 e o da Lei 11.977? A regularização no Brasil vai ser um monstro bifronte? É um dispositivo que gera um pouco de perplexidade,

não é muito clara a redação, enfim, vai demandar aí alguma discussão, alguma ginástica interpretativa.

O terceiro ponto que eu queria abordar: a MP 759 diz a que veio? Ela avança em relação ao modelo anterior, para se justificar de algum modo?

Há alguma coisa que seja favorável aos movimentos sociais que são comprometidos com a reforma urbana, de forma a instrumentalizá-los e que fortaleça suas lutas (como com relação ao acesso à terra urbanizada e ao acesso à cidade)? É isso que eu queria pensar um pouco e levantar alguns pontos como hipótese para nossa reflexão.

Coisas que vejo que merecem uma reflexão, uma avaliação: primeiro, eu vejo uma enorme valorização, nessa nova proposta, do processo administrativo, pois traz um capítulo extenso sobre o processo administrativo da regularização fundiária. Essa é uma pauta que tem aparecido em várias legislações nacionais e locais, o que demonstra que essa questão saiu do limbo, da informalidade, digamos assim. Tratava-se de uma instituição frouxa, até umas décadas atrás, mas que tem ganho uma consistência crescente. Portanto, aqui tem um bom ponto para reflexão, para pesquisa. O processo administrativo tem se aproximado bastante, em alguns aspectos, do judicial. Tinha até uma coisa na MP (que não aparece mais no PLV) que era o saneamento (despacho saneador) do processo administrativo de regularização fundiária, uma coisa até então de exclusividade do processo judicial, que até acho que burocratizava muito o processo administrativo, pois não vejo necessidade disso. Portanto, constata-se que o processo administrativo ganhou mais consistência e protagonismo.

Os sujeitos formalmente interessados na regularização fundiária (que são expressamente arrolados pela PLV) – moradores, Defensoria, Ministério Público – podem deflagrar um pro-

cesso administrativo de regularização. Portanto, assim como se tem uma petição inicial judicial, os interessados podem, mediante requerimento protocolado na Prefeitura, deflagrar um processo de regularização fundiária em seu município. A proposta garante que o município se pronuncie, criando uma obrigação para o município que tem que responder a esse requerimento, deferindo ou indeferindo motivadamente, indicando quais complementações são necessárias e assim por diante. Isso pode ser um expediente de controle, pois, eventualmente, pode ser algo que aumente a possibilidade de controle social sobre as ações de regularização, pois elas passam a estar catalogadas em processos administrativos.

Por outro lado, assim como nós temos uma litigiosidade (que muitos dizem que é incontida, excessiva no Brasil, embora eu não veja muito assim), do mesmo jeito que você abriu um protocolo judicial e tentou franquear o acesso à justiça, se você franqueou o protocolo das prefeituras para o acesso à regularização - e se tem tanta favela, loteamento, cortiço, conjunto habitacional (todos mencionados no PLV como casos de regularização) - todas essas pessoas referentes a esses locais podem começar a protocolar e abrir seus pedidos. E aí, como vai ficar? O município vai dar conta? O Rio de Janeiro, por exemplo, tem mais de mil favelas. Se um terço pleitear a regularização, serão trezentos processos administrativos. Vai ter estrutura para atender, para processar, para reconhecer os direitos (também existem direitos reconhecidos pelo PLV)? Então, isso pode criar um impasse, uma sinuca, mas que pode ser um conflito importante de ser enfrentado e vivido, como uma estratégia de tensionamento a ser levado por favelas, loteamentos, conjuntos, cortiços que existem no Rio, Niterói ou onde for.

Outra coisa interessante diz respeito ao § 8º, do artigo 31: *“O requerimento de instauração da Reurb ou na forma de re-*

gulamento, a manifestação e interesse desse tipo por parte dos legitimados garante, perante o poder público, aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas, a serem regularizadas, a permanências em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.” Ou seja, se você requerer, entrando com um requerimento, você (da favela ou onde quer que seja), trava a remoção feita pelo próprio município. Se a área for pública municipal, você trava a remoção feita pelo município. Se ela for estadual, você trava a remoção feita pelo Estado. Se ela for Federal, você trava a remoção feita pelo governo federal. Portanto, é um instrumento interessante também, inclusive para a Defensoria Pública utilizar como mecanismo de defesa.

Toda a filosofia da regularização fundiária colocada nessa proposta, eu a vejo calcada na figura do projeto de regularização, pois você não faz regularização sem projeto. Do ponto de vista urbanístico isso pode ser visto como um avanço conceitual, que inclusive já figurava na legislação anterior que se deseja revogar. Esse ponto está constante no artigo 33: *“Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.”*

Outra coisa também importante a se destacar, no sentido de inovação no ambiente jurídico, diz respeito ao artigo 15, que relaciona um leque de instrumentos que podem ser aplicados na regularização fundiária. São 15 incisos que configuram um amplo leque de opções para conduzir a regularização fundiária, com vários perfis que podem vir a ser preferidos por municípios.

Uma das críticas à MP original é que estava se enterrando a 6766. No entanto, o PLV a desenterrou, pois não a descartou. Alguns desses instrumentos são surpreendentes, pois

além daqueles já existentes anteriormente, ampliou, trazendo novos instrumentos, como o parcelamento compulsório aplicado para regularização. Então, trouxe algumas alternativas que podem vir a ser bem proveitosas. Óbvio que não se trata de uma garantia, já que os instrumentos podem ser aplicados de forma não benéfica aos interessados na regularização, mas, de qualquer forma, trazem opções que podem ser bem aproveitadas pela política de regularização.

Outro intento muito forte presente nessa proposta, que vai ao encontro da fala da Regina, é “a regularização que nunca acaba”, já que leva-se 10, 30 anos tramitando no judiciário (e uma das razões pelas quais o programa *Minha Casa Minha Vida* é um sucesso popular é por ser uma resposta à demanda habitacional no prazo de 2 anos). Assim, ela surge com o discurso de remover obstáculos, criando expedientes que agilizem, desburocratizem, preocupação que existe não é de hoje. Óbvio que a agilidade não resolve todos os problemas, até porque pode criar outros: um modelo de “regularização fundiária em 5 minutos” – usando uma metáfora – de cara é problemático com questões de urbanização.

Outro dado que destaco, que também pode ser aproveitado pela política de regularização, diz respeito ao fato de que o município, no processo de regularização, em determinada etapa, deve firmar um termo de compromisso que faz parte do projeto. Esse termo diz respeito ao “conteúdo mínimo do projeto” constante no inciso X: *“termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico, definido no inciso anterior”*. Ou seja, sem projeto não tem regularização, e sem compromisso com realização de obras não tem projeto. Assim, o município vai ter que assinar que, no prazo tal vai ter que realizar a obra e isso configurará título executivo extrajudicial.

A legitimação fundiária, contida no artigo 23, é uma grande incógnita, pois não tenho ideia no que implicará, já que pode ter todo tipo de efeito, como uma espécie de “cortisona”, que pode matar ou curar uma doença gravíssima. Em uma análise preliminar, parece-me uma tentativa de universalização daquilo que era próprio da usucapião (a eficácia jurídica de aquisição originária). Isso porque o título aquisitivo da usucapião tem efeito de um título originário, ou seja, ele apaga todo o histórico fundiário do imóvel usucapido, desaparecendo todos os ônus reais que preexistiam, reinaugurando a cadeia dominial. Portanto, a regularização fundiária universalizou esse efeito, ao trazer para si algo que até então era próprio do instituto da usucapião. Do ponto de vista jurídico, trata-se de um ponto muito significativo. Nesse sentido, a legislação fundiária pode ser um tsunami para o bem ou para o mal. Existe um debate de constitucionalidade desse instrumento, que de fato deve ser feito, para avaliar se é viável ou não, juridicamente, a sua aplicação.

Outro ponto a ser destacado é o artigo 34, que trata da mediação de conflitos fundiários, pauta esta importante para a gestão urbana. Em 1996 eu estava na equipe contratada pela Prefeitura para elaborar o plano urbanístico (PEU) da região administrativa de Campo Grande e nós propusemos exatamente isso ou algo parecido: que a prefeitura tinha que ter um órgão de mediação de conflitos fundiários, pois, em Campo Grande, na década de 90, essa questão era terrível e comprometia qualquer planejamento em razão das ações de reintegrações de posse que apareciam diariamente. No entanto, a Prefeitura se recusou terminantemente a aceitar a proposta, alegando que a resolução de conflitos era papel do judiciário e não do executivo. Já a PLV possui outra ideia, a de que o executivo tem sim um papel a cumprir e que possui elementos melhores para solucionar tais conflitos do que o judiciário.

Outros pontos relevantes, que mencionarei muito brevemente em função do tempo: o prazo da concessão de uso especial para fim de moradia (CUEM) foi atualizado até o final do ano passado, pois era um prazo já vencido desde 2001; a legitimação de posse também ficou um pouco mais simples; a distinção da regularização para ricos e para pobres passa a ser uma decisão a cargo do município; a questão das responsabilidades pela instalação das infraestruturas, relacionadas à urbanização do assentamento, também cabe ao município enquadrar, a partir do critério de corte que lhe cabe estabelecer entre baixa ou alta renda, se é regularização de interesse social ou de interesse específico, sendo possível uma flexibilização dos parâmetros para ricos e para pobres. Para ricos, nas cidades, a gente já conhece muito bem as leis que atendem pelo nome de “Lei de Puxadinho”, de “mais valia” ou outros nomes dessa natureza.

Também existem coisas que apareceram apenas no PLV, como a “regularização da propriedade fiduciária do fundo de arrendamento residencial”, ou seja, são imóveis que eram financiados pela Caixa com garantia fiduciária e que quem está ocupando não é o financiado, que fez o famoso “contrato de gaveta” para repassar o imóvel ao atual ocupante. Então entrou em cena essa discussão, sendo um dado novo, que precisa ser estudado a fim de avaliar melhor o tratamento dado na lei a esse antigo problema da produção habitacional de interesse social no Brasil.

O sistema registral é outro ponto importante da proposta, e de fato se busca aqui uma celeridade absoluta, o que pode resultar em problemas.

Os próprios registradores serão os primeiros a resistir e se opor. Um colega meu fala que a PLV contém um princípio intrínseco chamado “registra logo essa porcaria, sem fazer pergunta”. No entanto, isso não é simples, pois o sistema registral

possui formalidades muito arraigadas e se o PLV mantém a regra de que a regularização fundiária depende do sistema de registro imobiliário, isso significa que terá que pagar o preço. Ou se respeitam os procedimentos, a formalidade, a temporalidade do registro, melhorando e simplificando (o que obviamente implica em atraso), ou se retira o registro de questão! Eu até prefiro essa solução, afinal, por que a regularização deve depender tanto do registro? Não é possível pensar num sistema que caminhe em paralelo e que dialogue de forma mais residual? Isso é um tabu na regularização, um erro de estratégia, ao depositar tantas fichas no RGI (Registro Geral de Imóveis) que é um agente que pode acabar por sabotar a regularização.

Quanto aos custos do sistema registral, mantém-se o direito às isenções para a regularização de interesse social, mas os cartórios serão ressarcidos. Onde está a função social deles? O fundo de habitação de interesse social é quem vai custear as gratuidades, o que implica em menos casas e mais dinheiro na mão do registrador. No máximo, eu admitiria que se fizesse um corte, dando ressarcimento apenas aos cartórios comprovadamente deficitários. Em contrapartida, existem cartórios milionários, o que mostra a necessidade de um tratamento diferenciado.

A proposta abrange, inclusive, um empoderamento do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil), o que acho muito nefasto, pois cria uma hegemonia de uma determinada organização formada por essa corporação profissional.

Por fim, a proposta traz o condomínio de lotes e o loteamento de acesso controlado, institucionalizando algo que estava lá no PL 3057, o projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, travado há anos no Congresso Nacional. Portanto, trata-se da mesma malandragem que fizeram em 2009, uma “bola rolada” para a irregularidade dos ricos, que também é muito grande no Brasil.

Para fechar, vale a pena mencionar o artigo 36, “a”, do PLV, que acrescenta artigo na Lei 6.766. Sabe aqueles bairros em que se fecha uma rua e a associação de moradores, que você nem sabe como foi criada e por quem, vem cobrar cota condominial dos moradores, justificando que se dá em razão da maior segurança, sendo que ninguém é obrigado a se associar? Esse dispositivo busca dar um fundamento legal a essas manobras das associações, além de estimular a criação delas.

Concluindo, há uma luta interpretativa grande que é necessária fazer em torno desse novo marco normativo. Se perdermos o jogo no Congresso, ele continuará na leitura da lei, na maneira como os municípios a aplicarão, na relação dos movimentos com as prefeituras, nas novas experiências que implicará. Para os juristas, é importante ler essa lei e fazer uma filtragem constitucional, à luz dos princípios da Constituição. Trata-se de um esforço muito válido, pois é uma tarefa democrática necessária. Esse é um bom momento para desengavetarmos o tradicional uso alternativo do direito, para fazermos uma leitura de desconstrução e reconstrução desses marcos, de forma a usarmos esse repertório a favor das demandas de regularização que teremos de atender, respondendo-as no que tange a como lidar com a “nova” legislação.

Aproveito a oportunidade para divulgar, a quem tiver interesse, que sexta-feira o MPF fará uma discussão sobre essa proposta, se posicionando a respeito. Essa discussão será pública e será transmitida on-line, podendo as pessoas intervir, o que é importante para convencê-los acerca dessas questões.

A LUTA POPULAR CONTRA A MP 759 E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO CAPITAL

*Vitor Guimarães*³⁹

É sempre um prazer estar na UFF.

Me lembro de outra vez que vim à UFF e me atrasei, por causa de outras atividades. Hoje foi a mesma coisa, estou chegando de Florianópolis, onde debatíamos as resistências, as reformas e tudo o mais em tempos de golpe com a Associação Brasileira de ONG's. Em 2015 fizemos um debate semelhante: as perspectivas de resistências daquele contexto, os avanços da direita, o presidente da Câmara (Eduardo Cunha, à época) e outras séries de coisas. Comento isso porque, assim como eu falei ontem, é muito bom continuar debatendo já há anos sobre essas questões. Mostra que temos esperança, que ainda acreditamos que dá pra mudar. Alex também pontuou: mostra a criação e o fortalecimento de redes, bem como conquistas que eventualmente atingimos.

É difícil, porém, ter esperança, acreditar em uma saída. Primeiro se uma das nossas alternativas for o "direito". Peça desculpas aos operadores e operadoras do direito, a quem pretende virar juiz, defensor, etc. Vejo que o direito tem sempre ferramentas que são insuficientes, não se mostram como

39. Membro da Coordenação Estadual do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

alternativas reais. Por exemplo, mesmo que a lei coloque objetivos ótimos a serem alcançados, como da Constituição ou a Carta Universal de Direitos Humanos. Portanto, mesmo quando as leis são ótimas, o direito, sendo uma narrativa que se constrói, quando efetivado na vida real das pessoas, permite a configuração de um “estado de exceção”. O que o direito entende por Estado Democrático, quando efetivado, permite o que convencionamos chamar de estado de exceção. Sob essa ótica, o que se entende como justiça, direito, Estado, na verdade, ao longo da história, não são alternativas. Portanto, essa é a primeira questão: ver o direito como questão e como enxergar nele possíveis soluções. Sei que falar isso para a maior parte de quem conheço aqui não é um problema.

Segundo é aproveitar as oportunidades de debatermos questões que estão sendo discutidas no Congresso, como a MP 759, e nos posicionarmos contra ou a favor delas. Esse é o primeiro passo: analisar, dizer e registrar o que pensamos sobre elas.

Um terceiro ponto importante nesse debate, e é mais nisso que pretendo focar: a dificuldade de fazermos resistência real, material e, principalmente, objetiva a essa MP e todas as outras reformas. Seria muito fácil eu chegar aqui, como membro do MTST, dizer que defendemos a queda imediata do governo Temer, as eleições diretas já e plebiscitos revogatórios de todas as reformas que estão sendo implementadas. Nos dias de hoje, isso não tem concretude. E a gente tem ainda mais dificuldade porque coisas como a CPI da Funai está ocorrendo. Digo isso porque, na primeira reunião que tivemos na ocupação Manuel Congo, constatamos a necessidade de chamar o movimento indígena, o Movimento Sem Terra, porque eles tem que estar presentes nesses debates, pois os governantes querem desconstruir nossos direitos de uma só vez. Existe uma CPI que vai fazer com que toda ação do movimento indígena e indigenista

seja criminalizada. Aquela CPI que já tinha caído, que a gente tinha conseguido arquivá-la, eles a tiraram de forma regimentalmente errada! Quando os indígenas foram para o Congresso Nacional, não os do Norte pois ficava muito mais difícil para eles, mas os do Sul, eles foram impedidos de entrar. Isso aconteceu hoje de manhã enquanto estávamos debatendo aqui.

Há poucos minutos atrás, o Raul Santiago, do Complexo do Alemão, do Coletivo Papo Reto, me mandou uma mensagem urgente no celular avisando que “A UPP Nova Brasília” - que emanou aquela decisão, há três semanas atrás, de que no dia seguinte iria tirar os postos policiais das casas das pessoas. Sendo que, pelo direito, não se poderia invadir casas, a polícia não pode fazer isso para matar gente, no entanto, no Rio de Janeiro, isso acontece várias vezes. Não bastando, a justiça manda tirar, aí eles vão e continuam. Não satisfeitos (retoma a leitura da mensagem de Raul), “policiais da UPP Nova Brasília estão construindo um muro no beco da praça do samba.” A mesma praça que eles fizeram aquela matança toda para colocar aquele diabo daquele blindado dentro, eles estão construindo um muro em um dos becos do complexo do Alemão para impedir pessoas de entrarem!

O que isso tem a ver com a MP 759 que a gente tanto discute? Qual a relação com a CPI da Funai, com o tanto de audiências públicas que estão acontecendo, com o muro que está sendo construído no Complexo do Alemão nesse momento, com o massacre do povo indígena Gamela que ocorreu há seis semanas atrás no Maranhão, com as treze mortes de Sem Terras nos últimos dois meses, com as desocupações das ocupações do MTST de Guarulhos em um sábado à noite? O que isso tudo tem a ver com a MP 759? São as razões e o porquê que a gente não consegue resistir mais. Nós não conseguimos transformar em operacionalidade a nossa luta em torno dos

movimentos sociais, juntando forças populares (que vão ser provavelmente atingidas por isso), porque nós somos impedidos. A criminalização (e aqui entro novamente na seara do direito) é um processo de estratégias amplas, pois objetiva nos empreender medo em estar na luta. É por isso que a gente precisa de pessoas como a Maria Julia [Miranda, Defensora Pública], como a Regina, como o Alex, como o Enzo para manter esse debate vivo, pois muitos de nós não podemos estar fazer isso. Vocês viram que eu precisei mexer no celular e levantar, isso porque a gente já está organizando uma caravana para Brasília na semana que vem. Vou ter que sair correndo pois a gente está negociando a construção das moradias na rebarba da rebarba o Programa *Minha Casa Minha Vida*.

É difícil, é muita coisa que está acontecendo a gente não consegue traduzir para as pessoas. Então, o foco dessa fala é que existe uma dificuldade de se fazer um enfrentamento dessas questões na seara do direito, por não ser uma arena popular, já que não é um campo voltado para a compreensão das pessoas. Se vocês mesmos, que são do direito, ficam perplexos e perplexas com o que está acontecendo, demonstra que a maior parte da população simplesmente não entende ou, se consegue compreender essa “gramática” do direito, não consegue se enquadrar nela.

A PEC 55, que é a PEC de contenção do teto de gastos, por exemplo, a gente não conseguiu convencer as pessoas que ela iria congelar gastos positivos por 20 anos. Isso em razão da argumentação que gira em torno dela, como a questão da inflação e da economia. O mesmo com relação a convencer as pessoas que a reforma trabalhista é uma reforma que vai retirar direitos, pois é argumentado que ela é necessária em razão dos altos índices de desemprego, o que faz com que as pessoas temam por seus empregos, fazendo com que elas aceitem a redução de direitos em troca da garantia de trabalho.

A gente conseguiu traduzir o que significa a reforma da previdência em razão de uma frase que deixa bem claro o que ela significa: “eu quero me aposentar antes de morrer”. Então como fazer que a MP 759 seja traduzida facilmente para que as pessoas entendam o que ela significa, bem como fazer essa tradução resultar em uma reação crítica com relação a sua problemática? Não conseguimos chegar até agora! E é por isso que estamos fazendo tantos debates, por isso estamos falando por tanto tempo e captando elementos que chamam atenção.

Eu estava falando para vocês da reunião em Florianópolis. Pra quem não conhece (eu também não conhecia), tem um lugar chamado Lagoa do Peri, que é uma área de proteção ambiental. Em seus arredores há um monte de gente. Essas pessoas não são regularizadas. Como eu fiquei na casa da minha prima que mora ali naquela região, quando falei que estava preparando uma fala sobre a MP 759 e expliquei que é sobre a regularização fundiária, que o governo está criando ferramentas que supostamente desburocratizariam o processo de regularização e aí ela entendeu o porquê que tanta gente está comprando lote na região e o porquê da associação de moradores estar dizendo que agora eles vão ter o título.

A argumentação gira em torno de uma lógica de cidade, de um projeto para cidade, dando a perspectiva para o município e para autoridades cartoriais locais e eles que vão decidir para onde vai o desenvolvimento. Esse discurso nós compreendemos aqui. Eu sou da coordenação do MTST, tenho curso superior e tudo o mais, mas nossos companheiros da base, da coordenação intermediária vieram perguntar pra gente dizendo que moram em favela e que uma das razões que os fazem ir ocupar é porque o aluguel que pagam é muito caro, ou porque moram de favor, ou porque moram em área de risco, ou por-

que a casa é irregular. Questionaram-nos porquê isso é ruim se eles vão resolver um desses problemas (regularização)? O poeta já disse: “Podem me prender, podem me bater, podem até me deixar sem comer que eu não mudo de opinião, daqui do morro eu não saio não, daqui do morro eu não saio não.”

As pessoas não querem sair da onde elas moram. A defensoria, inclusive, trabalha garantindo que as pessoas fiquem onde elas ficam. Aí vem o governo e consegue, pois ele tem a mídia, porque é “o governo”, não está nem aí para a constitucionalidade e para a formalidade processual. O governo pega justamente o que a gente debate a anos. E apresenta a “solução”.

O mesmo aconteceu com as dez medidas contra a corrupção: todo mundo é contra e quer que somente dez medidas resolvam a corrupção. Aí eles lançam 215 modificações legais para dizer que são contra a corrupção, sendo que não é verdade. O mesmo aconteceu ao criar uma MP com quatro temas distribuídos em 109 artigos para dizer que sua casa vai ser regularizada. E agora? Como argumentar para as pessoas que elas não devem querer a regularização da casa delas? Nós estamos nas cordas narrativas, nesse sentido, como se estivéssemos em uma luta de boxe, pois, na prática, ser contrário à MP 759 implica defender que não sejam regularizadas as casas! É difícil convencer as pessoas para entrarem nessa luta, é difícil convencer um favelado a vir lutar contra uma medida que vai fazer com que ele receba o título da casa.

O Movimento Sem Terra fala, e isso é uma dificuldade para nós também, que o ideal era que não tivesse existido *Minha casa minha vida*, mas que tivesse existido toda uma reformulação da política urbana a partir do valor da terra e que as pessoas recebessem casas para que elas morassem, para que elas tivessem uso e não que elas começassem a

virar proprietárias de apartamentos construídos onde a especulação imobiliária quisesse construir, onde o vetor de desenvolvimento do capital quisesse que ela fosse colocada. Esse seria o ideal. Para o Movimento Sem Terra, o ideal é fazer grandes ocupações em grandes fazendas, em grandes espaços improdutivos que não cumprem a função social e que ali as famílias tenham direito ao uso e exploração daquela terra. Essa MP ela vai contra isso. Para o MST, um dos principais problemas que eles colocam é justamente o fato de dar título de propriedade, inclusive para os assentados. Por quê? Porque vira comércio, vira mercadoria, ocorre a mercantilização da principal mercadoria do sistema, que é a terra.

Então você trabalha com chaves de mercantilização que são fundamentais de serem enfrentadas, mas que são quase impossíveis de se conseguir convencer as pessoas. É impossível convencer as pessoas a ocuparem porque a especulação imobiliária está caindo. A gente consegue convencer as pessoas a ocuparem porque elas estão sem casa, porque está difícil, porque elas estão indo morar na rua, é por isso que a gente consegue convencer as pessoas a ocuparem. Nós não conseguimos convencer as pessoas a irem lutar contra a MP 759 porque ela é inconstitucional. É verdade que ela é inconstitucional, é verdade que essa pauta não deveria ser discutida por uma MP, é verdade que a tributação é toda desigual, é verdade isso tudo. E aí?

Eu estava aqui perguntando para a Maria Julia se eles fazem sustentação oral. Qualquer juiz que trabalha com critérios de razão, encadeamento de ideias, ao ouvir a declaração de qualquer um (a minha não, pois eu não falo muito na seara do direito), que ouvisse a explanação embasada diria que essa MP é negativa. Como convencer o Gilmar Mendes a dizer que é inconstitucional? O poder é deles, o poder é deles.

A nossa mensagem aqui é justamente essa, para, caso ela seja aprovada, não ter alguém que diga que os movimentos sociais não fizeram nada. Que “estavam calados desde o governo Dilma” e que foi por isso que aconteceu o golpe; para que não digam que os movimentos sociais estavam quietos, congelados, rendidos. Não estávamos e não estamos.

Diz para quem lutou no Rio contra o Pan-americano, diz para quem foi preso tantas vezes, para todos os indígenas que morreram, diz para galera que lutou contra implementação de UPP, diz para essa galera que os movimentos sociais ficaram calados.

Aí daqui a pouco vão dizer “ah, os movimentos sociais ficaram calados contra a MP 759, o MTST não fez nada”.

Se colocar no YouTube “MP 759 audiência pública” você encontra 11 vídeos, só do Senado, com uma média de 1 hora e meia por vídeo. Na maior parte dessas, pelo menos um movimento social estava representado, eu só vi uma que não tinha ninguém de alguma das organizações.

Isso não traz solução, dizer “ah, vai ter conferência das cidades e tal”. Os caras estão dizendo: “ferre-se a conferência das cidades, ferre-se o conselho das cidades, ferre-se essas ferramentas todas que estão construídas. Nós vamos tocar uma agenda que vai fazer com que as lideranças políticas locais, independente de reforma política, continuem mandando nas cidades, porque elas vão comprar voto ao dar título de propriedade.

“Nós vamos garantir que os cartórios continuem ricos, mesmo que o “trem da alegria” não tenha sido aprovado.

“Nós vamos garantir que as empresas, que mandam na dinâmica urbana da cidade, na valorização urbana continuem mandando. Nós vamos fazer com que todos os grandes proprietários que são financiadores de campanha, que tem ilhas, casas em áreas de preservação ambiental, que essa galera fique numa boa.

“Nós vamos garantir que as empresas estrangeiras que querem entrar no Brasil para explorar, por exemplo, a carne, depois da operação carne fraca, possam vir para o Brasil. Nós vamos garantir que a produção agrícola que, por causa de processo da ONU, COP 15 etc, não importem para cá, porque as pessoas serão donas de terras na Amazônia e nós vamos relativizar inclusive a legislação ambiental.”

Então o que nós temos a apresentar de volta? A nossa luta. Só que hoje, o que fazemos para convencer as pessoas a irem para rua? Eu falo da aposentadoria.

Então, taticamente, falamos da aposentadoria, nós vamos fazer uma ocupação em Brasília contra as reformas, como um todo. Em especial a reforma trabalhista e a reforma da previdência, mas é evidente que nos discursos também vai estar a MP 759, também vai estar a criminalização dos movimentos. Mas se nós fôssemos listar as nossas pautas de coisas que queríamos que retrocedesse, se são 107 páginas na MP, nós teríamos 340 mil páginas de coisas que queremos que mude.

Temos que focar, porque precisamos que as pessoas entendam que há objetividade no que estamos fazendo. E hoje, a objetividade do que estamos fazendo é derrotar as reformas, as reformas que as pessoas compreendem, então, a notícia ruim do dia é que certamente a MP 759 será aprovada, certamente ela vai virar lei.

A notícia boa é que a maior parte da legislação urbana do Brasil não serve para nada, então muita coisa ainda vai acontecer, mas vamos usar a ferramenta. O Minha Casa Minha Vida é complicado, mas nós usamos a ferramenta, o MTST cresceu por causa do Minha Casa Minha Vida - Entidades, inclusive.

Então nós vamos usar ferramenta disso, porque é o que nós acabamos fazendo. Está lá, você tem um arcabouço. Uma

advogada como a Laíze Gabriela Benevides Pinheiro, que é advogada do MTST aqui no Rio de Janeiro, ou como o Rafael de Acypreste, que defendeu essa dissertação de mestrado em Brasília. Vamos pegar essas ferramentas e vamos utilizar um meio, dizer que já tinha gente, e que era antes daquela data em que a lei foi revogada, que não foi revogada etc... e vamos conseguir. Nós vamos precisar usar essas ferramentas.

Agora, é fundamental que a temperatura das mobilizações não diminua, ou seja, debates como esses tem que continuar acontecendo, nós temos que continuar discutindo, como a Maria Julia falou, quando a MP tiver aprovada, como é que vai funcionar a política urbana, para que vocês, operadores do Direito, entendam e possam questionar isso, escrever texto, assinar manifesto etc.

Mas para que quando estivermos na rua também e estivermos apanhando em Brasília, vocês que estiverem aqui e forem na padaria e estiverem passando na TV e os clientes disserem “olha esses vândalos ai jogando pedras no Congresso Nacional”. Vocês podem responder: “Não, isso é porque os caras estão deixando todos os grileiros ficarem com terra.”

Então, é importante esse debate acontecer, mas é importante que a temperatura das ruas esteja aquecida e é isso que estamos trabalhando.

E aí taticamente nós achamos hoje que as reformas e as ocupações de terra, pelo MTST, o que mantém as massas mobilizadas.

Eu concluo, depois de tanto pessimismo, com Brecht:

Nossos inimigos dizem: A luta terminou.

Mas nós dizemos: ela começou.

Nossos inimigos dizem: A verdade está liquidada.

Mas nós dizemos: Nós a sabemos ainda.

*Nossos inimigos dizem: Mesmo que ainda se conheça a
[verdade]*

*Ela não pode mais ser divulgada.
Mas nós a divulgamos.
É a véspera da batalha.
É a preparação de nossos quadros.
É o estudo do plano de luta.
É o dia antes da queda
De nossos inimigos.*

(Nossos inimigos dizem - Bertolt Brecht - 1898-1956).

- 5 -

EXPERIÊNCIAS EMPÍRICAS

PERSPECTIVAS E LIMITES PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA EM CONTEXTOS ADVERSOS: O CASO DE BARRA DE GUARATIBA - RJ

*Marcos Reis Maia*⁴⁰

O presente texto deriva da dissertação apresentada em julho de 2016 no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense – PPGAU-UFF, com orientação da Professora Doutora Regina Bienenstein. A pesquisa apresenta uma face da irregularidade habitacional urbana que, certamente, em maior ou menor grau, impacta na qualidade de vida de todos os habitantes das cidades em geral. A ocupação de áreas de relevância ambiental, paisagística e cultural, especialmente em se tratando de imóveis públicos, traz à tona a discussão acerca da atribuição do Estado, que diante da busca pelo equilíbrio entre demandas ligadas à acumulação capitalista e à legitimidade social, se faz palco de disputas para a proposição e efetivação das políticas públicas. Os atores envolvidos, cada qual com seus interesses e expectativas, concorrem para a definição das agendas prioritárias, molda-

40. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

das por determinadas racionalidades, ajustadas ao estado da arte da legislação com a qual se relacionam e à conjuntura instalada. Com auxílio do caso empírico, buscou-se confrontar, de um lado, as perspectivas possíveis para implementação da regularização fundiária plena em áreas com tais características, dentro do quadro técnico e jurídico então vigente, e, de outro, as adversidades encontradas em um contexto de forte influência do capital financeiro e imobiliário, reforçadas por uma precária priorização da política.

Palavras-chave: *Direito à cidade – regularização fundiária plena – gestão urbana – projeto de cidade*

1. INTRODUÇÃO

A extensão e magnitude das questões habitacional e ambiental urbanas, os passivos acumulados nas cidades ao longo do processo de urbanização e as tendências apontadas até o presente pelas dinâmicas de suas construções expressam, por si a relevância e atualidade do tema da regularização fundiária plena de assentamentos precários. Conforme aponta Davis (2006, p. 27), “(...) o crescimento urbano rápido no contexto do ajuste estrutural, da desvalorização da moeda e da redução do Estado foi a receita inevitável da produção em massa de favelas” (idem, p. 27). O autor assinala a complexidade inerente à escolha da moradia pelos pobres urbanos, que precisam “(...) otimizar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança” (idem, p. 39).

Reconhecendo as circunstâncias históricas que engendraram a formação e transformação das cidades, Fernandes (2007) justifica o empenho na efetivação de programas de regularização, ao lembrar que:

Ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis à terra urbana e à moradia, para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano (FERNANDES, 2007, p. 20).

A pesquisa está centrada no conjunto de fatores que condicionam a implementação de processos de regularização fundiária de assentamentos populares precários situados em áreas públicas, em regiões marcadas por conflitos socioambientais e de interesses, representados por diferentes concepções de projeto para a cidade. Considera-se para fins desse estudo como parâmetro a ser perseguido, o conceito de regularização fundiária plena, que contempla as faces urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial da terra, tal como manifesto em publicações do Ministério das Cidades (ROLNIK, 2007, pp. 9-10) até o momento em que se concluiu a pesquisa. Essa abordagem representa um acúmulo de conhecimentos, experiências, debates e lutas históricas, que conduziu à entrada em vigência, desde a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, de uma ordem jurídico-urbanística “baseada na função social da cidade e da propriedade, no direito à cidade e na democratização plena da gestão urbana” (idem, p. 8).

A possibilidade de regularização fundiária e urbanística em áreas com restrições ambientais representa a oportunidade de promover, dentro de limites razoáveis, adaptações que permitam garantir a moradia adequada no local, enquanto evita remoções que se traduzem no retorno ao ciclo de ocupações em área de risco e da informalidade. Em um capitalismo como o brasileiro, a regularidade fundiária possui grande relevância, na medida em que a segurança na moradia representa

para o cidadão a base necessária para seu desenvolvimento e reprodução, dada a instabilidade do trabalho e a insuficiência de sua remuneração (BIENENSTEIN, 2013, p. 3).

Distintos projetos de cidade disputam o espaço das políticas públicas, cada qual respondendo a determinados interesses e racionalidades. O Estado, frente ao embate entre a aplicação da função social da propriedade e o fortalecimento da noção de cidade como mercadoria, pode tanto se inclinar para o reconhecimento e a valorização dos habitantes em seus meios, quanto cancelar, ora a efetivação de projetos em que a participação se faz incipiente – pouco refletindo anseios locais -, ora a implementação parcial da política, sem que se chegue de fato a melhorias na habitação e no ambiente urbano ou a uma maior inserção na cidade. Pode caracterizar-se, ainda, pela inação e pelo conseqüente abandono de certos espaços. Acredita-se, contudo, como aponta Souza (2012), que tomada isoladamente, não acompanhada de políticas públicas de caráter “flanqueador”, como as voltadas para educação, capacitação profissional e geração de trabalho e renda, a regularização fundiária acaba por representar ações unicamente curativas, não preventivas.

Será utilizado como estudo de caso nesta dissertação uma porção de um imóvel de propriedade da União Federal localizado em Barra de Guaratiba, na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro. Nesse local se encontra uma comunidade há muitos anos assentada em um sítio de grande valor ambiental, marcado também pela presença de uma rica cultura popular, expressa em tradições e matrizes históricas, arquitetônicas e paisagísticas. A comunidade, predominantemente composta por população de baixa renda, é hoje cadastrada em um programa de regularização fundiária, acompanhado por meio de um processo administrativo que tramita na Superintendência de Patrimônio da

União no Rio de Janeiro (SPU-RJ), braço regional da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPOG, incumbido de administrar, fiscalizar e outorgar a utilização dos imóveis da União, em conformidade com sua missão institucional⁴¹.

Objetivando compreender as convergências e contradições entre conceitos, leis e instrumentos relacionados à regularização fundiária em terras da União, foram os mesmos elencados e analisados, demonstrando como o tecido daí resultante pressupõe necessariamente estratégias cooperativas de enfrentamento, sem as quais se inviabiliza a consecução da política. Percebe-se que, mesmo quando constatada a viabilidade técnica dos projetos e a aplicabilidade jurídica e programática da política, a pouca priorização da agenda torna os esforços insuficientes para responder às demandas de forma expressiva.

Visando a ajuizar o grau de priorização conferido às diferentes políticas habitacionais em uso, consideradas suas complementaridades e concorrências e as concepções por traz de cada modalidade, foram pesquisadas séries históricas de recursos públicos previstos/utilizados para os programas. Foram consolidados então os dados referentes ao período de 2012 a 2016, desmembrando as ações listadas no programa “Moradia Digna”, e categorizando-as segundo a natureza de seus objetivos. Foram comparados os recursos das ações relacionadas à urbanização e regularização fundiária, com as relacionadas à produção habitacional e com as relacionadas ao desenvolvimento institucional dos entes responsáveis pela política habitacional. Conforme ficou evidenciado, as políticas de regularização e urbanização contam com apenas 8,05% da soma total dos valores programados nos Projetos de Leis, para o soma-

41. “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (MISSÃO).

tório dos três grupos considerados no período estipulado. O grupo das ações relacionadas exclusivamente à produção habitacional, seguindo o mesmo critério, conta com 91,76% desses valores ou, dito de outra forma, com um recurso mais de 11 vezes superior ao do grupo anterior. O grupo das ações relativas ao desenvolvimento institucional, por seu lado, contou com apenas 0,19% da soma total dos PLs do período. A exiguidade de recursos que resta à urbanização, à regularização fundiária e sobretudo ao desenvolvimento institucional dos entes federativos, concorre para dificultar o enfrentamento das questões relacionadas à típica ausência de estrutura e capacidade técnica dos mesmos ou à falta de integração interinstitucional.

A partir da análise do processo administrativo de Barra de Guaratiba, da identificação dos atores e de suas possíveis formas de atuação, do levantamento e sistematização dos principais dados e eventos que marcaram sua trajetória (documentados em atas de reuniões, ofícios, despachos, projetos etc.) e do histórico da comunidade, sucederam-se interpretações quanto ao direcionamento dos fatos ao longo do tempo, alinhadas segundo determinado quadro conceitual.

2. ESTUDO DE CASO - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM BARRA DE GUARATIBA (RJ)

O bairro de Barra de Guaratiba, localizado na Zona Oeste do Município, integra em sua organização a Região Administrativa 26 (RA 26), também composta pelos bairros de Guaratiba e Pedra de Guaratiba. Essa RA está contida na Área de Planejamento 5 (AP 5), que juntamente com a AP 4, são as áreas de planejamento que mais crescem em população na cidade (ALEM *et al.*, 2001, p. 8). A RA 26, que até recentemente possuía características rurais, e ainda hoje apresenta pouca infraestrutura, é importante fronteira urbana da cidade, sujeita

a intensa pressão do mercado imobiliário, especialmente em face de sua vocação ambiental e cultural. Em linhas gerais, a área do projeto de regularização fundiária acompanha o perfil linear do bairro de Barra de Guaratiba, que se situa entre o Parque Estadual da Pedra Branca⁴² e a Reserva Biológica de Guaratiba⁴³. Tal situação faz com que toda a área objeto de estudo se configure como Zona de Amortecimento (ZA) de ambas unidades de conservação (INEA, 2013, p. 13-77).

A área do projeto perfaz um total de 801.894,77m² e está contida em um imóvel registrado em nome da União, com área de 25.686.510,59 m², e em grande parte entregue ao Comando do Exército desde 1978, por ocasião da instalação do Centro Tecnológico do Exército (CTEx)⁴⁴ no interior da então denominada Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba (RBAG)⁴⁵. O destaque feito no imóvel para fins desse projeto corresponde às áreas urbanas consolidadas, divididas em 11 setores, que foram desafetadas da Reserva Biológica de Guaratiba por conta de sua redelimitação, com a publicação do Decreto n^o 5.842/2010 (RIO DE JANEIRO, 2010), e revertidas em seguida à União (SPU) pelo Comando do Exército para serem regularizadas, nos termos de um Acordo de Cooperação Técnica formalizado entre Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), representado pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Ministério das Cidades e Comando do Exército.

42. O Parque Estadual da Pedra Branca foi criado pela Lei Estadual n^o 2.377/1974 (RIO DE JANEIRO, 1974).

43. A Reserva Biológica de Guaratiba foi criada pelo Decreto Estadual n^o 7.549/1974 (RIO DE JANEIRO, 1974).

44. O Centro Tecnológico do Exército (CTEx) é a denominação do centro de pesquisa e desenvolvimento na área militar, formalizado pelo Decreto n^o 84.095, de 16 de outubro de 1979 (CTEX, 2015).

45. A Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba - RBAG criada pelo Decreto Estadual n.º 7.549/1974 (RIO DE JANEIRO, 1974), foi redelimitada, excluindo de seus domínios o Centro Tecnológico do Exército - CTEx e as áreas urbanas consolidadas, e recategorizada como Reserva Biológica de Guaratiba - RBG em 2010 através da Lei Estadual n^o 5842/2010 (RIO DE JANEIRO, 2010).

Em 2011 foi realizado um cadastramento socioeconômico de todos os setores, no âmbito do mesmo Termo de Referência, que mostrou haver até então, em todo o conjunto das áreas, um total de 757 unidades cadastradas, dentre as quais 533 unidades (70,4%) abrigavam famílias com renda de até cinco salários mínimos, recorte salarial que garante a gratuidade do título a ser expedido. A comunidade como um todo apresenta situações de irregularidade urbanística observadas em muitos assentamentos populares, como as que dizem respeito à ausência de saneamento – especialmente de esgotamento sanitário e drenagem -, à dificuldade em termos de mobilidade e acessibilidade e à precariedade habitacional em geral. A heterogeneidade tipológica dos lotes (ainda irregulares), e com esta, a construtiva e demográfica, varia em função da condição dos mesmos quanto à localização e acesso.

O processo de regularização fundiária da comunidade de Barra de Guaratiba iniciou-se efetivamente no âmbito da Superintendência de Patrimônio da União no Rio de Janeiro (SPU-RJ) no ano de 2006, seguido da assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o Ministério das Cidades, o Comando do Exército e o Ministério do Planejamento, com o propósito de dar encaminhamentos à regularização fundiária em imóveis da União jurisdictionados ao Exército em todo o território nacional.

Desde o ano de 2007, contudo iniciou-se o acompanhamento mais intensivo do processo por parte do Ministério Público Federal (MPF), que passou a convocar e conduzir reuniões visando mediar os conflitos socioambientais e destravar os procedimentos para a regularização fundiária e intervenção urbanística e ambiental no local. Esse fórum permanece até o momento presente, contando com a participação de atores das três esferas de governo, além do Comando do Exército e da comunidade, representada pela Associação de Moradores de

Araçatiba, entre outros. Tal procedimento, caracterizado, conforme Polli e Nogara (2009) pela “judicialização” dos conflitos socioambientais urbanos, se relaciona ao fato de coincidirem a conquista de uma série de novos direitos com a Constituição de 1988 e leis subsequentes, com o crescimento de “políticas econômicas que reduzem, recortam ou reestruturam as instituições públicas” (POLLI, NOGARA, 2009, p. 4).

O ano de 2010 marcou o início de um conflito cujos desdobramentos ainda perduram, decorrente do projeto de implantação de trecho do sistema de transporte BRT TransOeste, que passaria por parte da área em questão. Esse episódio culminou com a remoção de algumas famílias e expressa o quão intrincada e contraditória acabou se tornando a interlocução entre o ente federal, proprietário do imóvel e financiador da reestruturação dos transportes na cidade⁴⁶, e Municipal, executor das obras e responsável pela gestão do solo, nos termos da Constituição Federal⁴⁷.

A ausência de diálogo entre as agendas referentes à regularização e ao transporte urbano reflete os distintos graus de priorização a elas conferidos e suas relações com os interesses e capitais envolvidos - local, nacional ou globalizado - na definição da alocação de investimentos na cidade. Trata-se da presença de um projeto de cidade cujo planejamento não dialoga com os planos já existentes, locais ou regionais. Contrapondo a cidade-mercadoria e a cidade-direito, expressa-se o embate entre distintas abordagens de políticas urbanas: de um lado, visando a otimização de ganhos econômicos, as marcadamente neoliberais, “formuladas no âmbito de uma

46. A implantação do sistema de BRTs integra o conjunto de ações do PAC Mobilidade Grandes Cidades, do Ministério das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

47. A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo IV, que trata das competências do Ente Municipal, no inciso VIII do artigo 30 dispõe que cabe ao mesmo “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

economia simbólica que afirma visões de mundo, noções e imagens” (SÁNCHEZ, 2011) para legitimar ações de reestruturação urbana associadas a grandes eventos e projetos ditos consensuais e competitivos (Idem); de outro, as que buscam afirmar os direitos sociais das populações historicamente menos atendidas pelo Estado, visando o desenvolvimento das potencialidades locais e uma melhor distribuição dos benefícios provenientes dos investimentos públicos. Ficou exposto, entretanto, a precedência das primeiras, especialmente no período estudado, marcado por uma gestão municipal capturada por interesses privados, no momento em que se colocava em prática a agenda olímpica e dos grandes eventos.

Ao longo do período do qual decorreu a análise, o processo de regularização fundiária foi marcado pela dificuldade em se estabelecer pactos institucionais que o destravassem. Não foram concretizadas as propostas de implantação de sistemas de saneamento ambiental, ponto fundamental para aprovação do projeto, bem como não avançaram substancialmente os procedimentos para aprovação de planos de alinhamento e parcelamento do solo, nem foi encaminhada proposta para gravar a área como de especial interesse social, em âmbito municipal. Ao invés disso, declarou-se toda a região como de Especial Interesse Ambiental⁴⁸ pelo Decreto Municipal nº 37.483/2013, o que, a pretexto de zelar pela prevenção aos riscos ambientais presentes, suspendeu quaisquer licenciamentos relacionados à “demolição, construção, acréscimo ou modificação, reforma, transformação de uso, parcelamento do solo ou abertura de logradouro” em toda a área delimitada, evidenciando uma apropriação limitada do pensamento

48. O Decreto Municipal nº 37.483/2013 teve por objetivo a realização de estudos visando a proteção do meio ambiente natural e cultural da AEIA (RIO DE JANEIRO, 2013) e por ter prazo de vigência, já foi objeto de três prorrogações, por meio dos Decretos nº 38.283/2014, nº 39.017/2014 e nº 39.772/2015.

ambiental. Do mesmo modo, não foi aprovada pela prefeitura a proposta de constituição de grupo de trabalho interinstitucional para acompanhar o assunto, sob pretexto de ter de aguardar alguns estudos ambientais e a aprovação do Plano de Estruturação Urbana da área – PEU.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou examinar o problema representado por comunidades situadas em áreas públicas, marcadas por conflitos relacionados à necessidade de equalização entre demandas ambientais, habitacionais e de cidade, em um contexto de difícil cooperação entre os entes responsáveis pelo planejamento e gestão do solo no âmbito do Estado. Tais fatores caracterizam muitas vezes como adversas as circunstâncias nas quais se intenta implementar processos de regularização fundiária, o que se agrava ao considerar o potencial de valorização imobiliária das áreas e os possíveis interesses ou valores ideológicos opostos à manutenção de comunidades de baixa renda.

Assiste-se na região estudada à mobilização de representações espaciais contraditórias, resultantes da ação do Estado, que induzem simultaneamente à preservação ambiental e à densificação. Buscou-se retratar as contradições presentes no padrão de investimentos verificado nas cidades sob influência do capital financeiro globalizado, que tem como característica recorrente a distribuição desigual de recursos públicos, a qual resulta no aumento da vulnerabilidade ambiental (SANTOS, 2009).

Sugere-se, pelo exposto, a imprescindibilidade de uma ação estatal consistente, integrada e dirigida desde baixo, que considere imperativas não só a boa técnica e a integração à cidade, mas a participação popular nos processos de decisão e elaboração de projetos que afetam a constituição de seus habitar e habitat.

Procurou-se evidenciar a conformidade em enxergar as dimensões ambiental e cultural, através de uma lente em que se priorize o problema social envolvido, sob pena, em caso contrário, de intensificá-lo. A flexibilização da legislação ambiental busca criteriosamente contrapor-se à constatada ineficácia, do ponto de vista ambiental como social, de um planejamento urbano omissivo para com as populações mais vulneráveis.

Conclui-se que a priorização que vem sendo dispensada à política de regularização fundiária, particularmente para o caso estudado (mas não só), não se faz suficiente para enfrentar quantitativa e qualitativamente o problema habitacional e socioambiental apontado. Agravado por contextos adversos, este se faz somente alargar, ao passo que aquela encontra sempre grandes obstáculos, embora sua realização se mostre viável, considerado o arcabouço jurídico e programático existente.

Tomando por base o Programa Moradia Digna, o qual congrega a maior parte das ações do Governo Federal relacionadas ao tema - divididas entre urbanização/regularização, produção habitacional e desenvolvimento institucional - ficou demonstrada a disparidade do tratamento dispensado a cada uma delas. Tendo em vista tratar-se a regularização fundiária plena de uma política de grande complexidade, que atravessa diversas instâncias governamentais, jurídicas, cartoriais, e que por isso requer atento acompanhamento e alto nível de interação interinstitucional, concluiu-se não ter havido, até o momento, suficiente suporte para seu adequado desenvolvimento, não se configurando, portanto, a priorização necessária.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEM, Adriano *et al.* Mapa social da cidade do Rio de Janeiro. In: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP). **Coleção Estudos Cariocas**. Rio de Janeiro: IPP,

2001. Disponível em: www.armazemdedados.rio.rj.gov.br. Acesso em 20/10/2013.

BIENENSTEIN, Regina. Regularização fundiária: dificuldades e perspectivas. In: **Anais do X Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CTEX (CENTRO TECNOLÓGICO DO EXÉRCITO). **Histórico**. 2015. Disponível em: www.ctex.eb.br. Acesso em 22/05/2015.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais: O Grande Desafio dos Municípios, da Sociedade e dos Juristas Brasileiros. In: **Regularização Fundiária Plena - Referências Conceituais**. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/regularizacao-fundiaria/815-livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais>. Acesso em 20/06/2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Rio de Janeiro receberá R\$ 2,6 bi para obras de mobilidade urbana**. Brasília, 11 set. 2013. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/351-rio-de-janeiro-recebera-r-26-bi-para-obras-de-mobilidade-urbana>. Acesso em: 10/08/2015.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. **Missão**. Disponível em: <http://patrimoniodetodos.gov.br/a-spu/missao-da-spu>. Acesso em: 10/12/2014.

POLLI, Simone Aparecida; NOGARA, Monica de Azevedo Costa. A judicialização dos conflitos sociais: os casos do ministério público e do tribunal de justiça de São Paulo.

In: **Anais do XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Florianópolis: UFSC, 2009.

RIO DE JANEIRO. Estado. **Decreto nº 7.549 de 20 de novembro de 1974**. Delimita a área da Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba e dá outras providências. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdi2/~edisp/inea0026184.pdf>. Acesso em 04/08/2015.

_____. **Lei nº 2.377 de 28 de junho de 1974**. Cria o Parque Estadual da Pedra Branca e dá outras providências. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde3/~edisp/inea0017768.pdf>. Acesso em 04/08/2015.

_____. **Lei nº 5.842 de 03 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a recategorização da Reserva Biológica de Guaratiba. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdi2/~edisp/inea0026182.pdf>. Acesso em 04/08/2015.

RIO DE JANEIRO. Município. **Decreto nº 37.483 de 31 de julho de 2013**. Cria a Área de Especial Interesse Ambiental de Guaratiba. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2013/3749/37483/decreto-n-37483-2013-cria-a-area-de-especial-interesse-ambiental-da-regiao-de-guaratiba-xxvi-ra>. Acesso em 15/07/2015.

ROLNIK, Raquel. Apresentação geral - Curso a Distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. In: **Regularização Fundiária Plena - Referências Conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/regularizacao-fundiaria/815-livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais>. Acesso em 20/06/2014.

SÁNCHEZ, Fernanda. A “cidade olímpica” e sua (in)sustentabilidade. In: **Laboratório Etern - Ippur UFRJ**. Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <http://www.ettern.ippur.ufrj.br/ultimas-noticias/166/a-cidade-olimpica-e-sua-in-sustentabilidade>. Acesso em: 11/02/2016.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Edusp, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Problemas de Regularização Fundiária em Favelas Territorializadas por Traficantes de Drogas. In: ALFONSIN, Betania de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 241-266.

LIMITES E POSSIBILIDADES DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: NOTAS SOBRE O CASO DA ÁREA CENTRAL DE NITERÓI (RJ)

Daniel Mendes Mesquita de Sousa⁴⁹

Minha pesquisa tratou do instrumento Operação Urbana Consorciada e foi defendida no programa de mestrado em arquitetura e urbanismo da UFF, no ano passado, tendo como caso-referência a OUC da Área Central de Niterói.

A questão principal foi desvendar em que medida a OUC poderia contribuir para a redução das desigualdades sociais ou até que ponto acirra o processo de elitização das cidades. Vou destacar, nesta apresentação os uma breve descrição dos Capítulos e os elementos conclusivos, por conta do pouco tempo que possuo.

A pesquisa permitiu aprofundar e ampliar o estudo das OUCs, tendo em vista que Niterói é a primeira cidade brasileira, não capital, que tenta implementar uma Operação, além de também avaliar perspectivas e limites que a realidade impõe sobre a gestão e produção do espaço. A exemplo do que ocorreu com outras OUCs, a implementada em Niterói indica tratar-se de um instrumento voltado para concentração de investimentos em par-

49. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Arquiteto e Urbanista do NUTH - Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

celas da cidade, sem as contrapartidas sociais e ambientais que justificassem sua existência.

No Capítulo I tratei da origem das OUC, contextualizando-as dentro dos marcos da reestruturação produtiva, intensificada no início da década de 1970, e apresentei algumas experiências internacionais, isto é, Baltimore (EUA), Londres (Inglaterra), Paris (França) e Barcelona (Espanha), que apontaram para três principais elementos constitutivos: **a flexibilização das legislações de uso e ocupação do solo, a utilização da parceria público privada e a privatização do território**. Estes elementos se desdobraram em processos de gentrificação nestas regiões, ora mais ou ora menos acentuados. Tratei, também, de como vem se desenvolvendo as Operações no Brasil, sua incorporação ao Estatuto da Cidade e às legislações municipais, onde, exemplificando, com notas sobre as experiências nacionais **OUC Água Espraiada (SP)**, **OUC do Porto Maravilha (RJ)** e **OUC Água Branca (SP)**, foi possível perceber seus limites e possibilidades, que apontam no mesmo sentido dos exemplos das Operações internacionais, com maior ênfase para a centralização de recursos públicos. Por fim, foram revisadas referências teóricas sobre a produção da cidade, que vem se condicionando ao processo de financeirização desta produção e seu rebatimento na gestão da cidade, que indica a produção de espaços cada vez mais excludentes e seletivos.

No Capítulo II foram vistos os planos, projetos e intervenções para a área central de Niterói. Mostrei como os desdobramentos espaciais acompanharam o estágio de desenvolvimento e reprodução da riqueza, cabendo apontar a grande centralização política desses processos. No período modernizador, a cidade passou por grandes transformações espaciais, financiadas pelo Estado, em grande parte do tempo em regimes ditatoriais que possibilitaram um crescimento expressi-

vo, abrindo portas para a participação de empresas de capital estrangeiro que lucravam com a ampliação de serviços, associados à expansão da malha de trens e bondes.

A posição de Niterói como capital do antigo Estado do Rio de Janeiro lhe possibilitou uma grande injeção de investimentos públicos, que geraram grandes transformações e deslocamentos da população residente no centro para outras áreas da cidade, que aos poucos reforçaram a perda parcial da importância simbólica do centro da cidade. A área se desvalorizou em detrimento de outras regiões. A partir da fusão do antigo estado do Rio com o estado da Guanabara, quando Niterói perde sua posição de capital e, em paralelo, com o término da construção da ponte Rio-Niterói, a cidade vê a ocupação urbana se deslocar para a Região Oceânica. Para isto, percebemos que se tornou estratégico para o capital a adoção dos transportes rodoviários, por conta da geografia da cidade e também pela necessidade de selecionar as classes que ocupariam as regiões em expansão. Com isto, o sistema de bondes foi desmontado, se afirmando o transporte rodoviário.

Contudo, com o início da redemocratização, novas oportunidades foram criadas, tendo em vista a nova legislação federal e seus desdobramentos. A coalizão política que administra a cidade tem buscado organizar a renovação da área central a partir de uma política de *city marketing*, iniciada com a construção do MAC, Caminho Niemeyer, passando pelo Master Plan e as tentativas de Operação Urbana, até a consolidação e sua aprovação em 2013. Vale lembrar, que a cada nova proposta, o resultado foi ficando mais à gosto do mercado imobiliário, que enquanto não se intensifica a produção na área central, desfruta das outras áreas da cidade, seja com a criação de “novos bairros” ou pela aprovação de outras legislações específicas, enfim, pelo processo de “trans-

bordamento” da incorporação imobiliária, que contribui para o reforço das desigualdades sociais.

Chegando nos dias de hoje, Niterói passou a possuir 25% da população vivendo em assentamentos precários e 6,2% abaixo da linha da miséria e, enquanto isso, 42,9% da população entre as classes A e B, sendo que 17,1% na classe A1, o que aponta para o acirramento dos conflitos socioespaciais.

Nesse cenário, as articulações para revitalização do Centro vêm sendo organizada com a participação de diversos órgãos da prefeitura voltados para o fim de higienizar o centro e torná-lo cada vez mais palatável ao mercado, ao turismo e ao deslocamento da classe que hoje mora e trabalha no bairro.

Essa tendência deste processo aponta para valorização fundiária da região, com baixa capacidade do Estado de dar resposta aos impactos que terá sobre a população de baixa renda, inclusive identificados no Estudo de Impacto de Vizinhança, através da produção de moradia ou regularização fundiária. Portanto, tende a não ter capacidade de reverter o processo de periferação da população de baixa renda e a concentração da renda fundiária em parcelas do território, o que, ao fim e ao cabo, deveria ser o objetivo de uma Operação Urbana Consorciada.

Contudo, havia possibilidades para serem exploradas pela OUC da área central do município, como a destinação de percentagem de CEPACs para fins de política habitacional. Porém, os limites, que são as articulações prioritárias com os agentes imobiliários, reforçadas nas prioridades, materializadas na perspectiva da renovação da frente marítima, predominaram. O desenvolvimento da renovação do centro não virá sem o acirramento dos conflitos cada vez mais acentuados no território, pois tudo que reforça a ampliação dos gradientes de valorização do solo acaba por reforçar as desigualdades socioespaciais.

O centro de Niterói, como visto, tem sido alvo de diversas tentativas de renovação urbana. Esta Operação Urbana Consorciada é mais uma dessas propostas, que têm como objetivo “**alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental**” (Estatuto da Cidade, 2001). No entanto, nada do que vem acontecendo aponta para o combate a segregação socioespacial e, sim, favorece os interesses do mercado imobiliário, o que tende a ser reafirmado, quando a avaliação é de longo prazo, pois tendo em vista a crise econômica, dificultam soluções em grande escala, como o metrô, VLT e até mesmo os investimentos federais na produção habitacional, como *Minha Casa Minha Vida*. Ou seja, a OUC e sua futura arrecadação estarão direcionadas para uma única área da cidade, que é o mesmo que dizer que esses recursos centralizados o que amplia ainda mais a desigualdade.

Ao longo da pesquisa, diversas tendências e resultados preliminares do acompanhamento da construção e evolução da Operação foram identificados. A partir da análise de algumas dimensões foi possível apontar algumas tendências:

(A) Na **Dimensão Política**, o Executivo Municipal encontrou condições para a formulação de uma proposta que, na verdade, representa a continuidade de planos e projetos anteriores à sua gestão naquele momento rejeitados pela população. Contribuíram para tal aceitação o alinhamento político dos três níveis de governo, o apoio da maioria expressiva na Câmara municipal de Niterói e de ampla maioria do movimento popular da cidade, mesmo que conseguido por cooptação. Essa coalisão se expressa também no COMPUR, onde conseguiu imprimir o ritmo do processo e ampliar a legitimidade da proposta junto à sociedade, apesar do fortalecimento de grupos contra hegemônicos, principalmente, nos setores acadêmico e

profissional, representados pelo Fórum UFF Cidade e IAB-NLM que conduziram as principais críticas ao projeto, em conjunto com os vereadores de oposição na Câmara Municipal.

(B) Na **Dimensão Institucional**, foi possível perceber que o processo de construção do projeto de lei e de sua aprovação não priorizou a participação qualitativa dos segmentos sociais e mais, apostou na discussão fragmentada, que dificultou que o contraditório aparecesse (prática bastante observada nos processos de planejamento estratégico), fortalecendo assim, a visão oficial do processo. Esses dados são indícios de que o controle social da operação caminha para ser realizado sem o aprofundamento da gestão compartilhada, conforme vem se confirmando, pois o único canal de controle social da operação é o conselho gestor da operação, que sequer acompanha as novidades apontadas nas operações de São Paulo, mas ao contrário, reafirmam o modelo de gestão da OUC do Porto Maravilha, isto é, a sociedade civil será representada por dois membros escolhidos pelo Executivo, em um conselho de sete participantes. Com esta composição e sem um nível elevado de mobilização, a tendência será um funcionamento semelhante ao COMPUR, estratégico como espaço de legitimação das propostas da prefeitura, mas igualmente estratégico para os setores contra hegemônicos, pois cabe ressaltar, a importância desses espaços para o avanço da relação democrática, o que requer dos setores mais críticos às iniciativas do Executivo uma ação firme e constante.

(C) Na **Dimensão Simbólica**, o referencial do Porto Maravilha e da gestão Eduardo Paes (PMDB) parece ser a linha constitutiva do discurso do prefeito Rodrigo Neves, ao explorar a crítica às gestões anteriores e se colocar como a gestão com a capacidade de transformar a cidade rumo à

modernização, mas que, de fato, é só continuidade dos projetos anteriores, como foi possível perceber na própria manifestação de interesse público e na instrução técnica do EIV. Não obstante, observa-se a necessidade da importação de soluções aplicadas em países do primeiro mundo, para legitimar as suas intervenções, como se não existissem soluções viáveis no planejamento local, ignorando saberes pretéritos sobre a cidade e o Brasil, o que pode ser compreendido como neocolonialismo ou um novo tipo de dependência simbólica

(D) Na **Dimensão Urbanística**, o projeto parece se voltar efetivamente para garantir os empreendimentos imobiliários, pois não propõem nenhuma medida social, nem assume nenhum instrumento que possa ser demonstrar preocupação em ampliar os benefícios que a OUC possa produzir, adotando a área estendida da Operação como passível de receber recursos de CEPACs para produção habitacional ou regularização fundiária (como vem sendo implementado nas novas operações de São Paulo). Além disso, todas as obras indicadas na Operação parecem estar direcionadas para a valorização das áreas onde novos empreendimentos serão lançados. O plano de mobilidade depende de iniciativas que extrapolam a Operação Urbana, ou seja, o aumento populacional previsto de 40 mil habitantes e seus deslocamentos não serão resolvidos pelos investimentos da Operação: o VLT projetado será fruto de outra PPP e a linha 3 do metrô dependerá de recursos do governo federal. Em resumo, os recursos arrecadados com CEPACs não estão direcionados para equacionar as consequências criadas pela própria operação, o que deveria ser um fundamento de uma Operação Urbana. Por fim, os parâmetros urbanísticos propostos são diametralmente opostos aos parâmetros anteriores, o que tenderá resultar em rupturas morfológicas no que resta do centro histórico

consolidado da cidade, além, inclusive, de não promover sua tão esperada integração com o Caminho Niemeyer.

(E) Na **Dimensão Fundiária**, a pesquisa apontou que a valorização imobiliária dos bairros na área de influência da OUC ainda não sofreu grandes alterações por conta da Operação. Na verdade, parece que os referidos bairros apresentam a mesma tendência de valorização observada anteriormente. Porém, considerando a interrupção na concessão de novos alvarás a partir de 2013, não é possível estabelecer comparações que confirmem essa tendência, lembrando que o Centro da cidade se valorizou, no período de jan/2008 a jan/2016, em 200,9%, com destaque para o ano de 2014, quando foi observada a maior valorização, e, em 2015, ano do acirramento da crise econômica, com valorização negativa, tendência revertida no 1º semestre de 2016, quando a valorização voltou a seguir a tendência dos anos anteriores.

(F) Na **Dimensão Socioambiental**, cabe destacar algumas questões como: (i) a intenção da operação de aterrar mais áreas da Baía de Guanabara, o que motivou o atraso do EIA-RIMA e se configura como um grave problema ambiental e de patrimônio cultural; (ii) o aumento populacional previsto e suas repercussões em termos do agravamento da crise hídrica e ao possível processo de inversão térmica por conta dos grandes edifícios que estão sendo propostos, principalmente na frente marítima; (iii) o acirramento das políticas de *apartheid* social, expressas pelo excessivo controle urbano, que tem se intensificado a cada ano, com política de limpeza dos espaços públicos e criminalização dos trabalhadores ambulantes e, recentemente, a decisão de permitir que o porte de arma de fogo pela guarda municipal.

(G) Na **Dimensão Econômica**, a necessidade de modernizar a cidade está baseada na premissa de que a ci-

dade precisa ser competitiva para atrair investimentos. Mas, o que ocorre é justamente o seu oposto, são os investidores que precisam de alternativas para seus “investimentos futuros”, numa engrenagem que exige o ajuste das economias nacionais e das cidades para receber esses investimentos, o que significa que as cidades precisam se ajustar às necessidades do mercado. Cada vez mais a cidade amplia a sua associação com o mercado imobiliário. Isto é, seus objetivos e planos cada vez mais possuem horizontes iguais, como bem definiu David Harvey, ao afirmar a existência de um “empresariamento urbano”, não obstante a atual crise econômica ter sido o argumento principal das alterações da OUC, como priorizar as licenças de grandes marcas hoteleiras, através de lei de incentivo para a produção de hotéis, ou a solução proposta de utilizar o instrumento da OODC, como salvaguarda da operação e, por conseguinte, da autorização das licenças de obra na área da Operação. Ou seja, a prefeitura parece utilizar subterfúgios para reafirmar a necessidade de uma frente marítima que reafirme Niterói como uma Cidade Global.

Portanto, ainda é cedo para identificar as consequências principais da Operação Urbana Consorciada de Niterói, mas nada tem afastado da tendência geral destes processos, que como visto, é um salto qualitativo na intensificação da flexibilização das legislações urbanas, da perda do controle público do território e do, ainda subterrâneo, processo de gentrificação e, consequentemente, ampliação das desigualdades socioespaciais.

BIBLIOGRAFIA

BIENENSTEIN, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. A Cidade nos Negócios e os Negócios na Cidade: Notas sobre as Operações Urbanas

- na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: **Encontro Nacional da ANPUR**. Belo Horizonte, 2015.
- _____, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. Brasil contemporâneo urbano em tiempos de crisis: ¿Renovación o venta de las ciudades? In: **II Congresso Ibero-americano de Solo Urbano**. Havana, Cuba, 2014.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.
- HARVEY, David. **A condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.
- _____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- MADEIRA, Wilson Filho. TERRA, Alessandra D. Giacomim. Gentrificação, revitalização ou reestruturação? As diferentes formas de nomear os processos de neocolonização urbana no Centro de Niterói-RJ.. In: **II CONINTER**. 2013.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo, Ilegalidade, Desigualdade e Violência**. Estudos Urbanos. Série Arte e Vida Urbana. São Paulo: HUCITEC. 1996.
- PREFEITURA DE NITERÓI. **Programa Viva Centro**. Diagnóstico e propostas para o projeto de reabilitação do Centro de Niterói. 2006.
- VAINER, Carlos B.. Pátria, empresa e mercadoria. In: VAINER, Carlos; ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia. (Org.). **O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-104.

RESUMOS EXPANDIDOS

II SEMINÁRIO DE DIREITO À
CIDADE

EIXO TEMÁTICO I - DIREITO
À CIDADE, CIDADANIA E
SUBJETIVIDADES COLETIVAS

A BUSCA PELO DIREITO
PLENO À CIDADE - AS
OCUPAÇÕES CULTURAIS
COMO INSTRUMENTO
DE CIDADANIA ATIVA E
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS
NA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO.

*Bianca Rodrigues Toledo*⁵⁰

Palavras-chave: *Cidade, Cultura, Ocupações, Cidadania ativa.*

O presente trabalho tem como objetivo discorrer sobre as ocupações culturais realizadas no Rio de Janeiro como ferramenta de resistência à política urbana de interesse mercadológico, bem como instrumento de cidadania ativa e produção de direitos na cidade. A metodologia adotada neste trabalho é da pesquisa interdisciplinar, com orientação epistemológica na teoria crítica, entre os ramos do Direito, Sociologia e Geografia. O próprio título traz a hipótese trabalhada: as ocupações culturais podem ser um instrumento de efetivação

50. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

do direito pleno à cidade, sendo resultado do desejo de protagonismo da sociedade em relação às políticas públicas.

Ainda que se entenda a cidade como lugar onde pessoas de todos os tipos e classes encontram-se, misturam-se e, assim, produzem uma vida comum, a realidade demonstra que a política urbana muitas vezes lida com os problemas sociais de forma impositiva, atendendo exclusivamente aos interesses privados afastando a participação popular no processo. Um tipo de planejamento urbano deslindado pela lógica de mercado é ainda mais visível nas ocasiões de megaeventos, em que as cidades sedes, muitas vezes, têm suas identidades locais demolidas concomitantemente a processos de gentrificação, verificados em determinadas áreas (SANCHEZ, 2010).

Conforme observa David Harvey (2012), ao responder exclusivamente aos interesses de mercado, a política urbana acaba aumentando desigualdades na distribuição de riquezas, formando cidades divididas e interferindo diretamente nas potencialidades de se criar formas mais horizontais de relações sociais. É justamente da intensificação desse processo desigual de urbanização que surge o debate pelo direito à cidade. Segundo Lefebvre (2010), a cidade tem sua composição e seu funcionamento intimamente ligados à sociedade, sofrendo alterações na medida em que a sociedade muda enquanto conjunto. A prática do direito à cidade, portanto, decorre da necessidade de uma democracia ampliada e renovada.

Nessa realidade em que a produção de espaços urbanos é submetida à lógica do capital, é crescente o número de condomínios intensamente vigiados, contendo todo o tipo de estruturas de lazer e conveniências, formando verdadeiros bairros isolados por muros e grades. Por outro lado, quem não dispõe de renda para adquirir imóveis nessas áreas é limitado à determinadas regiões da cidade que, devido à desvaloriza-

ção habitacional, sofrem com o abandono de políticas públicas, impossibilitando a vivência plena de seu direito à cidade.

É a partir dessa negligência de direitos e da ausência de participação popular que movimentos de resistência e de reivindicações de direito surgem. Nesse cenário, diversos coletivos de cultura movimentam-se no Rio de Janeiro a partir de ocupações permanentes com o objetivo de dar maior visibilidade a espaços abandonados pelo projeto urbano hegemônico. Coletivos como Leão Etíope do Méier e Quermesse, presente no Morro da Conceição, atuam de forma a possibilitar as relações sociais no bairro e formar um bem comum cultural na região. Outras, como o Coletivo o Passeio é Público e SerHurbano, no Centro e Bairro de Fátima, buscam dar maior visibilidade para espaços esquecidos pelo poder público inscrito na lógica de mercado.

O crescimento das ocupações culturais locais e a ampla adesão das comunidades a esse tipo de projeto revelam a carência da população quanto a iniciativas do poder público por um projeto de cidade inclusivo, logo, busca-se, a partir da luta por qualidade de vida e pelo resgate do comum, pressionar por uma revisão dos investimentos públicos e reaproximar sociedade política e sociedade civil aos importantes debates sobre questões urbanas, essenciais para o efetivo exercício democrático da cidade.

Com efeito, a Constituição Federal do Brasil de 1988 prevê que a política de desenvolvimento urbano deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes⁵¹, tendo como uma de suas diretrizes a gestão democrática por meio de participação popular⁵². Contudo, apesar da previsão cons-

51. "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes."

52. Lei 10.257/2001 (Diretrizes gerais da política urbana)"Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e

titucional, vemos na prática que a participação popular e o exercício do direito à cidade não foram concretizados.

Para Gargarella, a pouca efetividade de previsões constitucionais sobre participação popular e direitos sociais seria reflexo da centralidade do poder. Ainda que as constituições latino-americanas tenham em vista o bem-estar social, com amplas previsões de direitos sociais e participação popular, a concentração de poder colocaria em risco a tentativa de promover uma cidadania com poderes de decisão e efetivação de reformas por mais direitos sociais (GARGARELLA, 2014).

Em uma análise sobre o modelo constitucional adotado no período colonial por países latino-americanos, nota-se que os valores incorporados favoreceram as elites locais, a concentração de poderes e aprofundaram as diferenças de classes. Dessa forma, não teria ocorrido uma ruptura, mas a manutenção de sistemas de dominação e exclusão nos países colonizados. Nesse sentido, a perspectiva descolonial, ao considerar a possibilidade de construção de um contexto radicalmente democrático, orientado pelas necessidades políticas, sociais, culturais e econômicas da sociedade, pode apresentar possibilidade emancipatórias existentes nos processos institucionais:

A apropriação dos espaços e do controle territorial é a expressão manifesta de uma matriz de poder colonial que oprime e segrega pessoas para atender a interesses mercantis, globalizados. As lutas descoloniais, por seu turno, representam o enfrentamento a essa colonialidade, de modo que é nos processos de luta social que ocorrem as possibilidades alternativas à visão hegemônica do caráter ideológico relativizável dos

da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:(...)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;"

direitos humanos. (BRAGATO, Fernanda Frizzo; FERNANDES, Karina Macedo, 2015, p.38)

No debate sobre as limitações e possibilidades do Direito Constitucional, tem-se que a participação popular é fundamental para a concretização de direitos positivados. A falta de efetividade das previsões legais aqui mencionadas faz com que setores da sociedade tenham seus anseios deslegitimados e direitos negligenciados pela estrutura centralizada de poder que acaba priorizando interesses privados como pauta de política urbana a ser adotada.

Dessa forma, não sendo os direitos auto-realizáveis e restando evidente que a mera previsão de normas constitucionais que consagram direitos não garantem por si só a sua implementação, a questão deve ser sobre as condições políticas e sociais que se deve criar para efetivação desses direitos. Devemos, assim, superar a noção meramente passiva do conceito de cidadania, ultrapassando os limites do mero enunciado de direitos e revigorando sua vertente ativa, com ênfase na participação política.

Neste contexto normativo e de política urbana atualmente implementada na cidade do Rio de Janeiro, as ocupações culturais revelam-se como autênticas mobilizações políticas e sociais que buscam, através do exercício de cidadania ativa, reivindicar a efetivação de direitos, nascendo do anseio de uma população de ser sujeito e não apenas objeto da política urbana.

BIBLIOGRAFIA

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. **Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas.** In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos.* Petrópolis: Vozes, 2002.

BELLO, Enzo “Se a cidade fosse nossa”: a luta por direitos humanos no Rio de Janeiro. **Empório Descolonial**. Disponível na internet em: <http://emporiododireito.com.br/se-a-cidade-fosse-nossa-a-luta-por-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro-por-enzo-bello/>. Acesso em 27/04/2017.

_____. Cidadania, Alienação e Fetichismo Constitucional. **CONPEDI**. Disponível na internet em: www.ufjf.br/siddharta_legale/.../cidadania-alienacao-e-fetichismo-constitucional.pdf. Acesso em 02/05/2017.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; FERNANDES, Karina Macedo. Da colonialidade do poder à descolonialidade como horizonte de afirmação dos Direitos Humanos no âmbito do constitucioalismo Latino-americano. Niterói: **RCJ – Revista Culturas Jurídicas**, Vol. 2, Nº 4, 2015.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de La Constitución**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

HARVEY, David *et. al.* **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Editora Annablume, 2006.

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

LEFEBRE, Henri. **A ilusão urbanística**. In. Col. Humanitas. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

_____. **O Direito à cidade**. São Paulo, Moraes, 1991.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legisla o e desigualdade. In: **Estudos Avançados**, 17 (48), São Paulo: IEA-USP 2003.

ROLNIK, Raquel. Megaeventos esportivos e cidades: impactos, viola es e legados. **Revista coletiva**, Recife, n.  8, 2012. Disponível em: http://www.coletiva.org/site/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=95&Itemid=76&idrev=11. Acesso em 02.05.2017.

_____. **10 anos do Estatuto da Cidade**: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso em 02.05.2017

_____. **Por um novo lugar para os velhos centros**. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2006/04/29/por-um-novo-lugar-para-os-velhos-centros/> . Acesso em 22.10.2016

SÁNCHEZ, Fernanda. **A Reinven o das cidades para um mercado mundial**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a Democracia**. 2ed. 2002. Disponível em:

http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia_Gradiva_1998.pdf .Acesso 04.05.2017.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa E Mercadoria – Notas Sobre A Estratégia discursiva Do Planejamento Urbano. In: ARANTES, O lia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). **A Cidade do Pensamento  nico**, 3ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Cidade de Exce o: reflexões a partir do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/>

files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf. Acesso em 30 de outubro de 2016.

AS OCUPAS NA ARTICULAÇÃO DE PAUTAS EM PROL DO DIREITO À CIDADE: COLETIVIDADES E INSURGÊNCIA NA EXPERIÊNCIA DA OCUPA MINC RJ

*Mayã Martins*⁵³

Palavras-chave: *ocupas; direito à cidade; insurgência; conflito; fruição.*

A presente pesquisa é integrante de tese de doutorado em desenvolvimento. O objeto é a construção de espaços de insurgência, considerando a conceituação de Miraftab com base em três fatores: ser contra-hegemônico, ser transgressivo e ser imaginativo (2004, 2009). O recorte debruça-se sobre as “ocupas” na cidade do Rio de Janeiro durante os anos 2015 e 2016, que somam mais de uma dezena. Esta comunicação foca a Ocupa MinC RJ, ano de 2016, que surge como estudo de caso da tese em função da amplitude e relevância que a ocupação recebeu como um ponto de resistência contra o governo de Michel Temer, entendido como golpista pelos ocupantes.

53. Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo e graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestra em Antropologia pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

As “ocupas” proliferam pelo mundo durante a década de 2010. As agendas são plurais mas conjectura-se, em confronto com pesquisas empíricas e bibliográficas, que as “ocupas” têm como semelhança os questionamentos sobre a representatividade política, entendida como em crise. A partir do recorte adotado nesta apresentação, surgem, como objetivos, as seguintes indagações: Por que a forma de “ocupa” é escolhida como estratégia? O que essas experiências falam da cidade contemporânea e quais são as suas singularidades? Como os agentes, coletivos e movimentos se cruzam e quais são as redes nas quais eles circulam?

A metodologia concentra três eixos procedimentais para a coleta de dados: pesquisa de campo, levantamento de dados oficiais e sistematização de materiais de imprensa. A incursão metodológica inclui a adoção de um estudo de caso, no qual foi feita uma “participação observante”. A pesquisadora, que é antropóloga, foi uma ocupante durante todo o período de existência da Ocupa MinC RJ como uma ocupação física (atualmente seguem ativos a página no Facebook, reuniões, mobilizações e projetos) e, dentre os seus diversos Grupos de Trabalho, integrou os GTs de Segurança, de Comunicação e de Infraestrutura. A Ocupa MinC RJ durou 111 dias, no período de maio a setembro de 2016, e dialogou com diversas ocupações, coletivos e movimentos sociais.

Considera-se que não é possível tratar das “ocupas” sem relacioná-las às transformações sociais, políticas e econômicas. Os efeitos da recessão econômica mundial de 2008 fomentaram o surgimento da que é comumente apresentada como a primeira “ocupa”, estabelecida na Universidade da Califórnia, EUA, que durou durante os anos 2009 e 2010. As “ocupas” proliferam pelo mundo durante a década de 2010. Um marco é o movimento *Occupy Wall Street*, em Nova Ior-

que, EUA, no ano de 2011. Assim como o movimento que houve na Universidade da Califórnia, o *Occupy Wall Street* recebeu críticas fundamentadas no argumento de que as suas pautas eram muito variadas, com pouco diálogo entre si e sem articulações para a sua concretização. Ressalta-se que essas críticas são aplicadas a diversos movimentos de contestação que ocorreram e que estão em ação durante a década de 2010.

Ainda em 2011 há o movimento dos indignados, na Espanha, analisado por Castells (2012), que pesquisou movimentos de “okupa”, na nomenclatura local. As “okupas” foram também alvo da tese de doutorado de Bogado (2011). É ainda em 2011 que ocorre a conhecida como primeira “ocupa” na cidade do Rio de Janeiro, a Ocupa Cinelândia, inspirada no *Occupy Wall Street* e solidificada após uma assembleia horizontal. A Ocupa Cinelândia também abarcou o debate sobre autogestão e incluiu uma ampla agenda, o que foi alvo das críticas já mencionadas a esse tipo de movimento.

Nas “ocupas” da cidade do Rio de Janeiro há um sentimento de necessidade de construção de novas formas de fazer política, com maior foco nas relações entre as pessoas e menos nos partidos, maior valor aos movimentos sociais e o descrédito às grandes mídias e corporações. A Ocupa MinC RJ surgiu em maio de 2016 com a pauta básica de confronto ao governo de Michel Temer, entendido como golpista. De início, a mídia e a opinião pública em geral enfocavam a ocupação como uma resposta à extinção do Ministério da Cultura por esse governo. O MinC foi reestabelecido antes de uma semana após o início da ocupação no Rio de Janeiro, juntamente com diversas ocupações de equipamentos da cultura, que chegaram a abarcar todos os estados do país, o gerou questionamentos quanto a continuidade dessas ocupações. As “ocupas” trocaram estratégias entre si, além de

estabelecer-se uma circulação de ocupantes de “ocupas” já encerradas para outras que ainda resistiam com o objetivo de permanecer até o fim do governo de Temer. Poucas dessas “ocupas” duraram mais de um mês, sendo a Ocupa MinC RJ a única resistente mesmo após a reintegração de posse do primeiro prédio onde se firmou, o Palácio Gustavo Capanema. No septuagésimo dia de ocupação, a Polícia Federal, a pedido do Iphan, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, realizou a retirada dos ocupantes.

Durante seus 70 primeiros dias, a Ocupa MinC RJ teve programação diária, somando mais de mil atividades dentre aulas, debates, shows, peças, oficinas, exposições de filmes, rodas, performances, dentre outras expressões culturais. Após a reintegração, a “ocupa” permaneceu durante três dias acampada nos jardins do Palácio Gustavo Capanema, mantendo parcialmente seu cronograma de atividades. Em seguida, a Ocupa MinC RJ ocupou o Canecão, lugar que possui uma mística na cultura carioca. Atualmente sob domínio da UFRJ, o Canecão está fechado há quase uma década, após anos controlado de forma polêmica pela iniciativa privada. Já reinaugurado pela Ocupa MinC RJ, pretendia-se que esse espaço fosse um ponto concentrador de articulações contra o governo, assim como buscou-se durante a ocupação do Palácio Gustavo Capanema. Sob risco de reintegração, o Canecão foi desocupado no dia 4 de setembro de 2016. A ocupação, como um todo, foi objeto de várias reportagens, tanto de mídias de massa quanto de alternativas, no país e no exterior.

Como conclusões preliminares da pesquisa, sustenta-se a hipótese que a Ocupa MinC RJ dialogou com diversas ocupações pela cidade. Houve a preocupação de pautar não apenas as questões relacionadas à esfera da cultura, mas todas as ameaças que governo entendido como golpista apresenta para as minorias. Foram realizados dias temáticos sobre mulheres, indíge-

nas, população LGBTQT, moradores de rua, periferia, população negra, dentre outros. Além das críticas comuns já levantadas acerca das “ocupas”, a Ocupa MinC RJ ainda recebeu olhares enviesados quanto a quantidade de festas e shows que promovia. O aspecto performático nas “ocupas” cariocas foi alvo de análise de Provasi (2016), pesquisadora que também foi uma ocupante da Ocupa MinC RJ. Para a autora, a polifonia, a intertextualidade, as cores e a música componentes da estética da luta desempenham um papel central não apenas na pauta dos atos e “ocupas”, como também na ruptura com certas concepções hegemônicas de cidade e de política. A cidade é percebida como o lócus da diversidade e do bem comum, em oposição ao discursos totalizantes e ao planejamento de exceção.

Com base nas reflexões apresentadas, a presente pesquisa sustenta a hipótese central de que os movimentos de “ocupa” criam espaços de insurgência por meio do conflito, da fruição e da articulação de pautas e conhecimentos em prol do direito à cidade. Como hipótese complementar, conjectura-se que, nessa criação, os sujeitos da insurgência desenvolvem “saberes circulatórios” (TELLES, 2010) entre os “espaços inventados”, os “invented spaces”, e os “espaços convidados”, os “invited spaces” (MIRAFTAB, 2004, 2009), que representam diferentes motivações da luta social pelo direito à cidade, produzindo formas inovadoras de ocupação e de presentificação no espaço público.

O conceito de “saberes circulatórios” é baseado no conceito de território circulatório, desenvolvido por Tarrus (TELLES, 2010). Há a ênfase nos processos de construção identitária, na memória coletiva, nos laços sociais e no pertencimento. Os espaços de Miraftab (2004, 2009), por sua vez, fundamentam-se na concepção de que os movimentos insurgentes podem se articular tanto nos espaços institucionalizados, nos quais são “convidados” a participar, quanto nos espaços por

ele criados por meio do conflito, não se restringindo aos espaços de participação autorizados. A resistência pode possuir diferentes graus de inventividade.

O direito à cidade é o elemento que interessa à tese na análise das possíveis insurgências nos espaços de resistência criados pelas “ocupas”. Lefebvre (1968) é a principal referência quanto ao conceito, o qual foi por ele formulado. O direito à cidade dispõe sobre a vida urbana, sobretudo acerca dos lugares de convivência para encontro e trocas, com ritmos de rotinas que permitam, pelo arranjo do tempo, o uso pleno desses momentos e espaços da cidade pelas pessoas. Interessa refletir sobre o papel do espaço público no debate acerca do direito à cidade. Considera-se que as “ocupas” se espacializam tanto material quanto simbolicamente, para além dos prédios ocupados, questionando o *status quo* e propondo outras possíveis formas de convívio entre as pessoas e modos de existência da e na cidade.

BIBLIOGRAFIA

BOGADO, Diana. **Movimento Okupa:** Resistência e autonomia na ocupação de imóveis nas áreas urbanas centrais. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. UFF, Brasil, 2011.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignación y esperanza:** los movimientos sociales en la era de internet. Madrid: Alianza editorial, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade.** São Paulo: Centauro Editora, [1968] 2001.

MIRAFATAB, Faranak. Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists’ Expanded Notion of Politics. **Wagadu**, vol. 1: spring, 2004. 7 p.

_____. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. **Planning Theory**, v. 8, 2009, p. 32-50.

PROVASI, Beatriz. Atos como performance na ocupação do espaço urbano: contra um modelo de cidade para os megaeventos. **Revista Brasileira de Estudos da Presença**, v.6, n. 3, 2016, p. 429-459.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

SUBALTERNIDADE E ESTIGMATIZAÇÃO - OS FAVELADOS, SUBCIDADÃOS DA CIDADE DOS OUTROS

*Jan Carlos da Silva*⁵⁴

As favelas cariocas surgiram no final do século XIX como resposta popular ao problema de moradia, devido à falta de solução para a questão da habitação popular, se impuseram na paisagem da cidade no século seguinte. Seus moradores foram associados com a criminalidade e a subversão pelas elites, que sempre tiveram a erradicação das favelas como objetivo.

Segundo dados do censo demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, o IBGE, cerca de 6% dos brasileiros moram em favelas, ou em aglomerados subnormais, que é a designação que o Instituto dá a esse tipo de aglomeração urbana, que ao mesmo tempo faz parte das cidades, mas não está realmente integrado a elas. Apesar de toda controvérsia sobre a confiabilidade desse e de outros recenseamentos que parecem subestimar e subnotificar a população dessas localidades, na cidade do Rio de Janeiro somos⁵⁵ 22% da população, cerca de 1,4 milhão de pessoas; no estado

54. Mestre, Bacharel e licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Direito pela UFF.

55. Ao escrever um artigo sobre a favela e seus moradores, mais conhecidos como favelados, não posso omitir que sou um deles. A favela faz parte das minhas vivências pessoais e coletivas, formação e memórias. Portanto, a carga idiossincrática e de sentimentos pessoais atua fortemente na formação do meu pensamento sobre a

esse número chega a 2 milhões de favelados. Se nós, moradores de favela do estado do Rio de Janeiro, formássemos uma cidade, ela seria a 7ª do país em população. Na cidade maravilhosa habita um pouco mais de dez por cento de todos os moradores de favelas do Brasil.

Pelos números demográficos é possível perceber um dos motivos da “questão da favela” ser mais proeminente na cidade do Rio de Janeiro. Além dos números, foi aqui onde esse tipo de aglomeração considerada “subnormal” pelo IBGE surgiu primeiro, e foi associada ao termo “favela”, que se disseminou para o resto do país para designar um aglomerado de moradias pobres, que geralmente ocupa terrenos de forma irregular. Também foi daqui que se expandiu o modelo de atuação estatal aplicado às favelas.

O objetivo deste artigo é discutir como o Direito tem sido instrumentalizado desde o surgimento da favela para caracterizá-la como um território apartado da cidade, no sentido de transformar e identificar as favelas com a irregularidade fundiária e *locus* da ilegalidade no espaço urbano, a parte da cidade onde as leis não valem e a intervenção policial se faz arbitrariamente. A favela passou a ser o território onde o “estado de exceção” é a regra. Não por questões geográficas, mas por questões políticas e sociais, a favela tem se caracterizado como um espaço de exclusão social dentro da cidade, e o direito, inicialmente a legislação urbana, tem servido para demarcar essa diferença entre a favela e a cidade, legitimando e até mesmo naturalizando o fato social. A atuação do Estado também foi essencial para a estigmatização do morador da favela: tanto quando se faz ausente, quanto se faz presente. A ausência do Estado como promotor de melhorias urbanas e da

favela e os seus moradores. Desde cedo, sei de onde venho e tenho consciência do papel político de um favelado cursar uma universidade e fazer pós-graduação. Minha fala não se distancia do meu lugar social.

instalação de equipamentos urbanos, além de políticas públicas de educação, saúde e cultura tem mostrado a seletividade dos agentes públicos na atuação no espaço urbano e impossibilitado que essas aglomerações possam se desenvolver e se integrar ao restante da cidade. O Estado, quando se faz presente na favela, desde o Morro da Favela, atua principalmente como força policial. As incursões da polícia na favela sempre ocorreram de forma diferente do restante da cidade, como se não fizessem parte do mesmo território.

O presente trabalho utiliza como marco teórico conceitos desenvolvidos pelos autores: Walter Benjamin, Jessé de Souza, Milton Santos e Aníbal Quijano. Tem como objetivo analisar o papel do Direito na criação e manutenção do estado de exceção na favela e na identificação dos favelados como subcidadãos, que podem ter o seu Direito à cidade negado. O problema de pesquisa visa identificar qual o papel do Direito e das políticas públicas na transformação da favela em espaço de exceção, em território apartado da cidade formal, e na identificação dos favelados com a irregularidade. Utilizando o método analítico, historicista e humanista, e metodologia baseada na investigação interdisciplinar, de perfil jurídico-sociológico, a pesquisa tem na análise de documentos oficiais, como leis, decretos e pronunciamentos de agentes públicos fonte para a reconstrução do discurso oficial de negação da humanidade dos favelados.

A legislação sobre favelas, de modo geral, foi introduzida no sentido de dar resposta a um fato social, qual seja, a existência de bairros populares, verdadeiros espaços de resistência, criados por iniciativa de seus moradores, em terrenos anteriormente não ocupados, e muitas vezes desvalorizados devido ao seu relevo não muito propício para construção de edificações. Essa legislação iniciada com o Código de Obras da Cidade do Rio de Janeiro de 1937 (então Distrito Federal)

não teve como objetivo a solução do problema de moradia, ou minorar os problemas dos moradores das favelas, mas impedir que a questão da moradia fosse resolvida pela solução popular, impedindo que as favelas se proliferassem, e até mesmo que as favelas existentes pudessem receber o mínimos de equipamentos urbanos, pois era necessário a manutenção do *status* de precariedade e de provisoriedade das favelas para reafirmar a sua erradicação. Segundo CAMPOS, “a ocupação das encostas não estava em consonância com os interesses do Estado e das elites dominantes, pois essa apropriação depunha contra a estética, dificultando o ingresso de novos capitais”⁵⁶.

Neste sentido, a legislação do uso do solo urbano foi de encontro aos anseios das elites, que sempre viram as classes populares com desconfiança e medo de possível subversão da ordem, além do receio de contágio social; e dos incorporadores imobiliários e especuladores do solo urbano, que sempre viram nas favelas um entrave para a expansão dos seus negócios na medida em que impediam a ocupação de determinadas áreas, ou desvalorizavam a incorporação de outras, devido a ocupação ou a proximidade de terrenos valorizados ou em vias de valorização. A legislação foi instrumento não apenas de definição dos usos do solo urbano ao afastar para os subúrbios da cidade as atividades vistas como sujas ou insalubres, como as fábricas; mas também da definição de quem poderia morar onde, ou seja, da distribuição das diferentes classes sociais no espaço urbano, ao dar instrumentos aos órgãos de fiscalização da prefeitura, que atuam (atuaram) de modo seletivo, para fiscalizar e perseguir aqueles que não estão em acordo com as normas de postura da cidade, mas também aqueles que burlam a cidade oficial, os moradores

56. CAMPOS, Andrelino. **Do quilombo à favela:** a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. P. 71.

irregulares, recalcitrantes, os favelados.

A legislação não foi instrumento apenas de legitimação das desigualdades, mas também proporcionou e reafirmou as mesmas. Legitimando e até mesmo naturalizando a situação do favelado, como subcidadãos, ou seja, aquele que não possui pleno direito à cidadania. No Brasil, a naturalização das desigualdades sociais⁵⁷ tem sido acompanhada da legitimação dessas desigualdades, mas a lei tem sido utilizada também como instrumento que proporciona a manutenção ou o aumento das desigualdades, ou no caso da legislação urbana, instrumento que operacionaliza o processo de exclusão socioespacial. A produção de “subcidadãos”⁵⁸ no Brasil faz parte da lógica de produção e uso do espaço urbano. Como num círculo vicioso, a exclusão social produz subcidadãos e é legitimada pela subcidadania. Os favelados e pobres urbanos em geral têm a cidadania plena negada, são tratados como subcidadãos, e essa negação legitima a si própria, de forma tautológica: eles são subcidadãos pois não têm condições para ter a cidadania plena, e não tem a cidadania plena pois são subcidadãos. Os bens da vida social são apropriados por poucos, e a cidade, como um desses bens, também é produzida para o desfrute de poucos. A cidade não é para todos, e a segregação socioespacial deve parecer a todos como fato natural, não como um fato social.⁵⁹

Se a favela foi tolerada, essa tolerância significou para o seu morador um papel inferior dentro da cidade, não apenas como trabalhador pobre, mas como problema social. A favela foi tratada como provisória, e seus moradores como pessoas que ainda não podiam ainda ter cidadania plena, que pre-

57. Sobre a produção das desigualdades sociais no Brasil, ver: SOUZA, 2003; e, SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

58. Os termos subcidadão e subcidadania são utilizados por SOUZA, op. Cit.

59. Neste sentido, o território é o espaço de afirmação dessas desigualdades e da naturalização das mesmas como designo econômico. Sobre o direito ao espaço, ver: SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Edusp, 2014.

cisavam ser civilizadas. Os favelados foram tratados como subalternos, não apenas pelo lugar social que ocupavam na sociedade, mas também por residirem fora do alcance da cidade formal. Assim, não poderiam participar igualmente da construção da cidade, devido a sua incompletude (como cidadão) e / ou a sua incivilidade, e a sua condição parasitária. Como subcidadão, o favelado não poderia ter todos os direitos correspondentes ao restante dos moradores da cidade, pois ele era um entrave para o progresso. A favela enfeia a cidade e os favelados são os moradores provisórios na cidade dos outros, aqueles que um dia serão transferidos para bairros nos subúrbios, construídos para civilizá-los.

No século XX a favela foi transformada de solução popular para questão de moradia em problema social por parte da imprensa, das elites empresariais e por agentes da Administração Pública. A favela, a despeito de não fazer parte da cidade oficial, foi transformada nos discursos oficiais em não-cidade e seus moradores foram associados a diversos estigmas, que acabaram por justificar a negação de direitos. O Direito surgido neste período foi no sentido de corroborar na construção desse *status* de ilegalidade da favela e dos seus moradores.

PROSTITUIÇÃO, CIDADANIA E CIDADE: VIOLAÇÕES E EFETIVAÇÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS NO BAIRRO DA GLÓRIA NO RIO DE JANEIRO

*Felipe Romão de Paiva*⁶⁰

Palavras-chave: *Cidade; Cidadania; Prostituição.*

O presente trabalho tem como objetivo discutir a dinâmica de produção de violações de direitos no desempenho da cidadania, em específico na atividade de prostituição por travestis e transexuais dentro do espaço urbano do Rio de Janeiro, no bairro da Glória, sob a ótica da ocupação de espaços públicos por aqueles que vivem e circulam pela cidade. A metodologia adotada é a da pesquisa interdisciplinar, com orientação epistemológica na teoria crítica, sobretudo de perspectiva marxista, entre os ramos do Direito, da Sociologia e da Criminologia. A pesquisa propõe ser qualitativa, instrumentalizando em termos de estratégias e técnicas de pesquisa os raciocínios indutivo e dedutivo, a partir de revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa empírica

60. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

com as prostitutas do bairro em destaque, residentes da Casa Nem, um coletivo de travestis e transexuais. Nesse sentido, a pesquisa será desenvolvida a partir das investigações das tensões territoriais provocadas pelas políticas de desenvolvimento urbano, com práticas higienistas conhecidas, que acabam marginalizando as classes menos favorecidas.

Para tanto, parte-se da premissa de que as sociedades têm se desenvolvido, de maneira geral, com a formação de grupos de interesses por vezes antagônicos e conflitantes entre si (RAIZMAN 2009), dentro de um espaço urbano construído conforme interesses capitalistas preponderantes, que legitima a ocupação dos espaços públicos de acordo com a divisão de classes. Nesse sentido é o processo de urbanização no Rio de Janeiro, que ocorre eivado por interesses elitistas desde o final do século XIX e início do século XX, período em que o poder público desde então já agia sob o norte de duas ideias básicas: civilizar, interferindo no espaço urbano e nos hábitos cotidianos; higienizar, através da assepsia proporcionada pela vacina. O ato de civilizar era visto como uma tentativa de impor à cidade padrões urbanos e comportamentais similares às capitais europeias. A reorganização do espaço urbano teve, naquele contexto, o objetivo de consolidar a inserção do Brasil no modelo capitalista internacional, facilitar a circulação de mercadorias e construir espaços simbólicos que afirmassem os valores de uma elite cosmopolita contra uma cidade de pretos e portugueses pobres (SIMAS 2017).

Este desenho traduz um permanente conflito social cuja dinâmica se aprimora desde então e é constante até os dias atuais, com reflexão direta no direito à cidade. Este direito, tal como está agora constituído, é demasiado estreito e está, na maioria dos casos, nas mãos de uma pequena elite política econômica com capacidade de configurar a cidade segundo as suas pró-

prias necessidades (HARVEY 2012), repercutindo diretamente no conceito e na própria prática da cidadania. Esta circunstância demanda soluções de divergências, as quais, na teoria, podem se dar tanto pelo estado de direito, quanto pelo estado de polícia, sendo esta segunda hipótese conhecida pela tutela do sistema penal como verdadeiro mecanismo de controle caracterizado basicamente pela intolerância (RAIZMAN 2009).

Corroboram estas premissas o contexto atual de deliberada destruição do Estado social, do qual advém políticas sociais suplantadas pela política criminal titularizada pelos interesses elitistas, defendidos pela grande mídia de forma simbólica, servindo como ferramenta para acentuar o medo em relação às divergências sociais, provocando um fortalecimento da demanda por um maior rigor penal (RAIZMAN 2009), materializado por vários fatores, dentre os quais o princípio da moralidade, que tem o condão de intensificar o conflito entre as classes dissidentes, legitimando a atuação do Estado para interferir na liberdade das pessoas quando a conduta a ser reprimida for considerada imoral (MARTINELLI 2010).

Como um dos pilares do princípio da moralidade, podemos apontar a figura da chamada ordem pública, introduzida pelo direito moderno como uma garantia da comunhão entre os povos do ocidente, assentada no cristianismo e no Direito Romano, com a função de proteger os princípios comuns das nações civilizadas, expressão da moral e justiça objetivas. Eis um conceito que notadamente se trata de um elemento chave no exercício estatal de biopoder, isto é, um exercício do poder sobre o homem enquanto ser vivente, o qual, ao longo do século XIX, adotou a forma de uma certa tendência conduzente ao que se poderia denominar de “estatização do biológico” (NAVARRO 2017). Aqui, assinalo com o mesmo autor, no sentido de se referir ao sentido metajurídico de ordem pública,

reconhecendo o alcance aos ramos quase totais do direito, desde o civil ao constitucional, passando pelo laboral, processual ou administrativo, e também o familiar. Nesse sentido, oportuno esclarecer o fato de que, muito embora o direito de família tenha reconhecido o matrimônio civil aos casais homoafetivos, ainda há uma notória marginalização das transexuais e travestis neste processo de cidadania, haja vista o caráter cisheteronormativo socialmente vigente.

Ora, considerando que a Associação Nacional de Travestis e Transexuais do Brasil (ANTRA) estima que 90% das pessoas trans trabalhem como profissionais do sexo; bem como a constatação de um Estado em si comitente com a perpetuação do preconceito contra esses sujeitos de direito através da patologização da categoria, cujo principal reflexo é a denegação do direito à identidade de gênero daqueles sujeitos civilmente capazes⁶¹; deflui-se que há tratamento institucional discriminatório pelo Estado que evidentemente tem repercussão na dinâmica de produção de direitos e violações entre estes mesmos atores dentro do espaço urbano. Sob este viés, oportuna a contribuição de Jovanna Baby, fundadora e presidenta da Associação de Travestis e Liberados do Rio de Janeiro – ASTRAL, fundado em 1992, ao descrever o cenário na cidade do Rio de Janeiro deste muito tempo, veja-se:

Eu morava no Rio de Janeiro nos anos 80 e eu fazia programa. Eu era profissional do sexo. Aí, a polícia

61. A título de exemplo, menciona-se a repressão do Estado pelo próprio procedimento burocrático destinado à retificação do registro civil de acordo com a identidade de gênero, mediante uma exigência para que profissionais da área da saúde e/ou do Direito certifiquem acerca da identidade de gênero de um(a) cidadã(o) transexual. Ou seja, trata-se de uma própria imposição de poder de quem sempre teve privilégios econômicos e sociais a quem, em contrapartida, o reconhecimento a tais direitos são recorrentemente denegados. É o papel da medicina, do direito e de outros mecanismos estatais na concessão da existência desses sujeitos de direitos, e sobre como esta conjuntura demonstra a necessidade desses indivíduos protagonizarem a própria história (FREITAS 2001).

perturbava muito. A guarda municipal do Rio perturbava muito. A sociedade perturbava muito... Perturbava, não queria que a gente ficasse na Central do Brasil. Não queria que a gente ficasse na Lapa. Não queria que a gente ficasse em Copacabana. Aí, a polícia perturbava, viva enchendo aqueles ônibus “coração de mãe” e levando todos os dias para as delegacias. E aí o que eles faziam? A gente ficava na delegacia de 7 até às 4 da manhã, justamente para eles impedirem a gente de ganhar o nosso sustento. A gente não sabia o que fazer. (Jovanna baby in Carvalho & Carrara, 2013)

Nota-se, assim, que o conflito se desenrola no processo de urbanização capitalista que tende, de maneira perpétua, a destruir a cidade como uma figura de bem social, político e vital, pela reafirmação de uma cultura social predominante cis-heteronormativa, e, em linha frontal de conflito, como a atuação legítima das transexuais e travestis corporifica uma resistência a este movimento, um desafio à matriz cisgênera de inteligibilidade dos sujeitos no espaço urbano (MELINO 2015). Neste aspecto, destaca-se um foco ainda maior deste projeto de pesquisa no que tange à prostituição de transexuais e travestis no bairro da Glória, onde há a Casa Nem, um espaço residencial-comunitário ocupado por estas profissionais do sexo que pretendem se aprimorar em outros conhecimentos com vistas à inclusão no ensino superior, capitaneado pela Indianara Siqueira, ativista, travesti, prostituta, presidente do grupo TransRevolução do Rio de Janeiro e vereadora suplente do Partido Socialista (P-SOL). Trata-se, materialmente falando, de um movimento social ilustrativo de reconstrução de uma cidadania mais ativa, menos passiva, porém aparentemente limitada aos alcances impostos pelo direito⁶².

62. Na seara do direito, a cidadania é compreendida por meio de uma visão mitigada

As tensões territoriais na cidade em torno do legítimo direito de ocupação de espaços públicos decorrentes do próprio exercício de cidadania, no qual se inclui o desenvolvimento da atividade regular da prostituição sem que isso retire das profissionais do sexo a titularidade desta mesma cidadania, apontam, pois, para uma limitação da produção de direitos pela via institucional e também a partir do modelo de cidade-mercadoria/cidade-empresarial em curso na cidade do Rio de Janeiro: o processo de urbanização da forma como é praticado protagoniza um conflito que se instala entre duas lógicas diversas de apropriação do espaço urbano: a lógica da mercadoria, que concebe o espaço como meio de reprodução da mais-valia, pois também ele é produto do trabalho social, e a lógica da cidade urbana, compreendida como mediação necessária ao desenvolvimento do processo de humanização. Assim, o espaço da cidade, reduzido à sua “morfologia material”, é que permite, portanto, sua apropriação pelo capital que, por sua vez, também ignora a condição da cidade como obra de relações sociais estabelecidas ao longo da história (CARVALHO, 2000). Observa-se aqui, com relação à prostituição, uma atividade que, muito embora tenha um caráter nitidamente capitalista, não encontra respaldo nessa lógica mercantilista do espaço urbano, haja vista que, pelo princípio da moralidade anteriormente abordado, às prostitutas é denegado o direito à cidadania, o que se agrava ainda mais tendo as transexuais e as travestis como protagonistas desta atividade⁶³.

da ideia de status, que corresponde à titularidade, por parte dos indivíduos, de direitos e obrigações formalmente instituídos por declarações de direitos e/ou textos constitucionais/legais (BELLO 2016)

63. Reproduzo aqui trecho do Manifesto Transfeminista capaz de justificar a hipótese da negação da cidadania das prostitutas mesmo dentro de um contexto capitalista, veja-se:

“Em primeiro lugar, uma mulher trans torna-se num alvo já que vive enquanto mulher. Ser mulher nesta sociedade misógina é perigoso, mas existem alguns factores que nos tornam ainda mais vulneráveis quando somos alvos de violência sexual e doméstica. Por exemplo, quando um homem ataca uma mulher trans, especialmente

Deflui-se, pois, que somente pela luta política permanente, pela via da cidadania ativa⁶⁴ dos sujeitos coletivos subalternos na cidade, que nesta pesquisa se tratam das prostitutas no bairro da Glória, seria possível superar as estruturas da colonialidade que ainda persistem e constituem o principal entrave para a efetivação das promessas contidas na Constituição.

REFERÊNCIAS

MARTINELLI, João Paulo Orsini. **Paternalismo jurídico-penal**. São Paulo: 2010.

HARVEY, David. **Ciudades rebeldes** – Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid, 2013.

CARVALHO, Mario Felipe de Lima & CARRARA, Sergio. Em direção a um futuro trans? Contribuição para a história do movimento de travestis e transexuais no Brasil. **Sexualidad, Salud y Sociedad – Revista Latinoamericana**. Rio de Janeiro, 2013.

CARVALHO, Monica. Cidade global – anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo em perspectiva**, vol. 14, n° 4, 2000.

BELLO, Enzo. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. **Espaço jurídico**, Joaçaba, v. 8, n. 2, p. 133-154, jul/dez 2007

BELLO, Enzo. Cidadania, alienação e fetichismo constitucional. In: **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPE-DI**. São Paulo, 2009.

no caso de a tentar violar, ele pode descobrir que a sua vítima tem ou já teve uma anatomia máscula. Esta descoberta leva, geralmente, a um ataque ainda mais violento, potencializado por questões de homofobia e transfobia. Assassinatos de mulheres trans raras vezes são levados a sério pelos media e pelas autoridades – especialmente se a vítima está envolvida em prostituição.”

64. Refere-se aqui à um movimento contrário à concepção de cidadania liberal-democrática ampliada e o modelo de direitos apregoados pelo neoconstitucionalismo, os quais apresentam uma concepção passiva da cidadania e uma perspectiva etnocêntrica dos direitos fundamentais (BELLO 2007)

- FREITAS, A. **Ensaio de construção do pensamento transfeminista**. CMI, Brasil, 2005.
- HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux e IDHID, 2009.
- KOYAMA. Emi. **Manifesto Transfeminista**.
- MELINO, Heloisa. **Direito, Linguagens e Emancipação: processos de luta e o potencial transformador dos movimentos sociais**. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em https://www.academia.edu/26733170/Direito_linguagens_e_emancipa%C3%A7%C3%A3o_processos_de_luta_e_o_potencial_transformador_dos_movimentos_sociais , acesso em 1º de maio de 2017.
- OLIVEIRA, João Manuel & AMÂNCIO, Lúcia. **Gêneros e Sexualidades: interseções e tangentes. Gêneros e Sexualidades**, 2017
- RAIZMAN, Daniel. **Os fundamentos epistemológicos da construção do direito penal do inimigo na contemporaneidade: aspectos nacionais e transnacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- SIMAS, Luiz Antonio. Artigo de opinião disponibilizado em sua página no Facebook < <https://www.facebook.com/luizantonio.simas/posts/1335194489903382> > , acessado em 4 de maio de 2017.

(DES) OCUPAÇÕES
RURURBANAS: MORADIA E
TRABALHO NA CONSTRUÇÃO
DA CIDADANIA INSURGENTE
- A EXPERIÊNCIA DA
OCUPAÇÃO MANOEL ALEIXO

*Laura Alves de Oliveira*⁶⁵

*Maíra Neiva Gomes*⁶⁶

*Rafael dos Reis Aguiar*⁶⁷

*Thales Augusto Nascimento Viote*⁶⁸

Palavras-chave: *Direito à Moradia. Direito ao trabalho livre. Descolonialidade. Cidadania Insurgente.*

Segundo dados da Fundação João Pinheiro⁶⁹, em 2013, o déficit habitacional no Brasil correspondia a 5,846 milhões de domicílios, dos quais 5,010 milhões - 85,7% -, localizados nas áreas urbanas. Desse total global, 38,4% localizava-se na região Sudeste, o que correspondia a 2,246 milhões de unida-

65. Mestra em Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Advogada Popular.

66. Mestra e doutoranda em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Professora da Faculdade de Direito Milton Campos. Advogada Popular.

67. Graduando em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos.

68. Advogado popular.

69. FUNDAÇÃO João Pinheiro, **Déficit habitacional no Brasil: 2013-2014**. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cej/informativos-cej-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em 03 de maio de 2017.

des. Em 2014, Minas Gerais ocupava o segundo lugar nacional, com déficit de 529 mil unidades, atrás, apenas, de São Paulo. Na região metropolitana de Belo Horizonte, o déficit alcançava 157.019 unidades, sendo 155.393 na zona urbana e 1.626 na zona rural. “Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento.”⁷⁰

Por outro lado, os dados do IBGE⁷¹, apontam um acelerado crescimento do desemprego e desocupação da população economicamente ativa na região metropolitana de Belo Horizonte, sendo que, em fevereiro de 2016, 7,2% da população economicamente ativa se encontrava sem qualquer tipo de renda. Os movimentos sociais organizados passaram a fazer o enfrentamento desses profundos problemas sociais, a partir de novas concepções políticas reivindicatórias e de resistência.

O presente estudo tem como objetivo apresentar a experiência da Ocupação Rururbana Manoel Aleixo, que ocorreu no dia 01 de maio de 2017 – Dia do Trabalhador -, na região metropolitana de Minas Gerais, na cidade de Mário Campos. Embora o aparato repressivo estatal da Polícia Militar tenha efetuado - de forma violenta⁷² e sem autorização judicial - a desocupação do terreno no mesmo dia, a experiência lançou um novo conceito de Ocupação, que busca agregar a luta pelo direito à moradia ao direito ao trabalho livre.⁷³

70. Fundação João Pinheiro, *op cit.*, p. 17.

71. IBGE, **Pesquisa mensal de emprego - PME**. Disponível em < ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2016/pme_201602pubCompleta.pdf>. Acesso em 03 de maio de 2017.

72. Na ação da 48ª Batalhão da Polícia Militar, comandado pelo Tenente Veloso, foram utilizadas bombas de efeito moral e armamento de balas de borracha. Duas pessoas foram feridas. A adolescente Gabriela Souza, de apenas 14 anos, foi atingida por uma bala no rosto e foi internada para efetuar cirurgia de reconstituição do maxilar, sendo certo que a mesma perdeu 6 dentes por conta deste fato. O Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB MG, o advogado Willian Santos, foi atingido por bala de borracha na região abdominal. Além disso, o ocorreu a prisão política do militante Renato Amaral, que havia se apresentado, horas antes, como representante da Ocupação.

73. Houve outra tentativa em Minas Gerais, em articulação com o MST.

Algumas famílias já haviam ocupado o terreno que, há mais de vinte anos, não possuía utilização, o que configura afronta à função social da posse e da propriedade. O MLB – Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas - se juntou às famílias e propôs, após a verificação de que o terreno encontrava-se em zona rural e que o solo era muito favorável ao plantio, que este fosse utilizado também como forma de prover trabalho de agricultura.

A perspectiva do movimento social foi aliar à luta por moradia ao direito ao trabalho livre e à segurança alimentar, já que a produção em pequena escala, organizada familiar e comunitariamente, pode propiciar a produção livre de agrotóxicos. Direito à moradia e direito ao trabalho livre, comunitariamente organizado. Uma forma de *Ocupar* terreno sem utilização, destinado à especulação imobiliária e assim fazer efetivar o fundamento constitucional da função social da propriedade privada e, ao mesmo tempo, *DESocupar* o corpo que trabalha da disciplina imposta pelo *ethos* capitalista eurocêntrico.

Uma forma de compreender a cidadania de maneira completa, integrando suas várias facetas, inclusive descolonizando seu significado, ao agregar o *ethos* de resistência dos povos originários e escravizados, que compõem a complexa teia social brasileira.

Para permitir a compreensão dessa inovadora elaboração política de resistência, buscar-se-á dividir essa comunicação científica em três tópicos: o primeiro relativo o direito à moradia, o segundo ao trabalho livre e, por fim, à compreensão de cidadania que se pretende construir.

O direito a moradia digna é reconhecido como direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo, tido como inerente para a vida das pessoas e, portanto, à dignidade da pessoa humana. Está previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, no Pacto internacio-

nal de Direitos Cívicos e Políticos de 1966 e também no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e culturais.

A moradia adequada é um anseio no mundo todo e por isso sua proteção não é uma preocupação apenas de cada Estado, mas também de toda a comunidade internacional. O Brasil, ainda que teoricamente, também se preocupa com a salvaguarda desse direito, motivo pelo qual ele se encontra previsto na Constituição da República de 1988 (arts. 5º e 6º) e regulamentado na Lei nº Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CRFB/88 reforçando a importância do direito a moradia adequada.

No que diz respeito às ocupações para moradia de forma geral, percebemos a relevância de sua existência - haja vista os dados estatísticos apresentados acima - como resposta efetiva ao problema do déficit habitacional. Diante da realidade das ocupações, sabe-se que sua real integração ao espaço urbano e rural ultrapassa os limites da regularização fundiária desses espaços, pois esse processo pressupõe outras facetas e reivindicações de infraestrutura urbana. Alguns exemplos são a necessidade de criação e manutenção do saneamento; energia elétrica; transporte público; acesso às políticas de educação e saúde; e meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tais ações não significam a desconfiguração das ocupações, como políticas de verticalização ou que visem “higienizar” tais áreas em uma lógica urbana segregacionista, mas sim da possibilidade de uma nova organização da cidade, feita de forma democrática e possibilitando o acesso popular à moradia, ao trabalho nos termos propostos por este trabalho, e demais direitos.

Sob a perspectiva do trabalho é importante destacar que o capitalismo, na virada do século XIX para o XX, após as intensas mobilizações massivas que exigiam a redistribuição de bens e riquezas produzidos pelos/as trabalhadores/as, passou a atrelar a concessão de direitos à disciplina do trabalho.

O controle capitalista das subjetividades e dos corpos dos sujeitos que trabalham iniciou-se no período Mercantil, por meio da Reforma Protestante, que inseriu o comportamento ascético, tão necessário ao desenvolvimento e consolidação do sistema, como relatado por Weber.⁷⁴

Os mecanismos disciplinares foram aprofundados ao longo do tempo, combinando *biopoder* e um sistema jurídico que, ao mesmo tempo, punia àqueles que resistiam à “ética do trabalho” e recompensava os sujeitos que a ela aderiam como descreve Foucault.⁷⁵

No Brasil, esse sistema agregou-se a uma escala hierárquica racial que buscou negar todo o *ethos* indígena e africano e estabeleceu profundas desigualdades sociais, políticas e econômicas, baseadas no conceito de raça, como descreve Souza.⁷⁶

O trabalho é compreendido, pelas culturas tradicionais indígenas e africanas, como uma atividade coletiva, de compartilhamento entre sujeitos e natureza, que tem como objetivos a integração e a felicidade. Em tais culturas, a natureza não é reduzida a um fator de produção e não há mecanismos de disciplinamento do corpo para o trabalho.

Tal forma de organização do trabalho pode ser verificada, historicamente, no Brasil, por meio da resistência dos quilombos e nas comunidades indígenas sobreviventes. No entanto, não são formas de trabalho reconhecidas pelo sistema - inclusive do ponto de vista jurídico - que privilegia a forma europeia de trabalho assalariado subordinado.

74. WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**: texto integral. Tradução de Pietro Nassetti. 4. ed. São Paulo: Martin Claret, 2009. 235 p. (A obra-prima de cada autor).

75. FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Tradução de Roberto Machado. 25. ed. São Paulo: Graal, 2012. 431 p. e FOUCAULT, Michel. **A sociedade punitiva**: curso no Collège de France (1972-1973). Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2015. 323 p.

76. SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. 207 p.

Ora, direito à moradia e direito ao trabalho, independentemente da forma como são exercidos, são direitos constitucionais, de natureza fundamental, e estão intrinsecamente associados à noção de cidadania.

Como lembra Enzo Bello⁷⁷, há uma relação de identidade entre urbanização e industrialização que fragmenta e privatiza espaços. Sendo assim, é necessária a reinvenção do conceito de cidade cidadã por meio de uma nova cultura política. Por sua vez, Rene J. Keller⁷⁸ propõe uma espécie de “cidadania insurgente” que não atua nas vias formais institucionais, mas, sim nas práticas sociais emancipatórias. A experiência da Ocupação Rururbana Manoel Aleixo sintetiza essa possibilidade, ao buscar edificar e efetivar direitos sociais elementares, a partir da *práxis* política.

77. BELLO, Enzo. **A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos**. Caxias do Sul: EducS, 2013. 422 p.

78. KELLER, Rene J. **Direitos emergentes e cidadania**: as lutas sociais urbanas por emancipações do cotidiano do capital. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 210 p.

PROGRAMA REVITALIZAR - MAIS UMA ETAPA DA GENTRIFICAÇÃO NA CIDADE DE SALVADOR

*Larissa de Paula Couto*⁷⁹

Palavras-chave: *gentrificação; cidade-empresa; moradia popular*

O presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise sob a luz do direito à cidade do Programa Revitalizar (Projeto de Lei 302/16 do município da Salvador), de modo a indagar a sua consonância com a Constituição Federal, bem como com o Estatuto da Cidade, questionando as suas finalidades mercadológicas e tomando como ponto de partida a realidade e a história do Centro Antigo de Salvador e dos seus moradores. Adota-se, para tanto, uma pesquisa interdisciplinar nos ramos do Direito, Sociologia e Geografia com base em análise documental e revisão bibliográfica. A hipótese levantada é a de que o Programa Revitalizar constitui mais uma etapa das requalificações que vem ocorrendo na cidade de Salvador sem considerar a realidade, a cultura e os seus moradores, sob uma ideologia de cidade-empresa que impulsiona a higienização e a segregação social.

79. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Sendo a primeira cidade fundada no Brasil e, assim, a primeira capital do país (1549-1763), Salvador nasceu beirando a Baía de Todos os Santos e constituiu-se como núcleo urbano de extrema importância durante os três séculos de colonização portuguesa, tendo o seu desenvolvimento econômico atrelado, principalmente, ao ciclo de exportação da cana de açúcar. A importância do Centro Histórico de Salvador, em sua singularidade geográfica, abarca um conjunto urbano erguido com forte caráter defensivo originário da tradição portuguesa do século XVII, garantiu a sua inscrição no Livro de Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico em 1984 e, em 5 de dezembro do ano seguinte a ratificação da sua inscrição na Lista do Patrimônio Mundial da Unesco.⁸⁰

Esta breve contextualização histórica e geográfica se faz fundamental para que se compreenda a importância do Centro Antigo de Salvador não apenas no que tange à sua arquitetura, mas também no que engloba o seu patrimônio cultural imaterial. Abrigando o principal porto do Atlântico Sul durante os séculos XVII e XVIII, o Centro Antigo foi cenário principal do tráfico de escravos, bem como da exportação da cana e do fumo e das relações humanas travadas neste cenário⁸¹. Assim sendo, exprimindo as heranças que representam as sucessivas relações do homem com o espaço⁸², a história do Centro Antigo de Salvador remonta aos tempos abastados de primeira capital do país, mas acaba por se render ao descaso que assolou os centros antigos das principais cidades brasileiras diante da importação de uma nova economia urbana de matriz neoliberal.

A expansão horizontal da cidade de Salvador – BA reflete a lógica mercadológica que acarretou no desenvolvimento de

80. <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/35/>

81. ANDRADE, Adriano Bittencourt; BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. **Geografia de Salvador** / Paulo Roberto Baqueiro Brandão. - 2. ed. - Salvador : EDUFBA, 2009, p. 18.

82. SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1997b, p. 83.

novos centros e de uma infraestrutura urbana que cresceu sem incluir o Centro Antigo da cidade, em especial o Centro Histórico. É neste contexto que o poder público, amparado e estimulado pelo capital, adota medidas que incentivam e impõem um processo de expansão que visa ao desenvolvimento de novas centralidades e esquece o Centro Antigo, de modo a deixá-lo alijado do desenvolvimento urbano, sem manutenção, conservação, mobilidade e visibilidade, inclusive no que tange à sua importância cultural e ancestral.

A atual configuração urbana de Salvador reflete todo um processo de crescimento sem planejamento a longo prazo que veio a acentuar intensas desigualdades socioespaciais existentes dentro de uma cidade segregada e dispare, refém de um sistema no qual o espaço urbano é local de disputa do capital, de modo a transformar a cidade numa cidade empresa onde o público e o privado estão associados para transformar o espaço urbano em ferramenta para a economia e produto para o mercado sem se atentar aos moradores e aos rasgos culturais do local⁸³.

É diante desta lógica que privilegia o empresariado e o mercado imobiliário que vem sendo feitas as reformas na cidade de Salvador onde, nos últimos anos, a palavra requalificação passou a significar também higienização social, gentrificação e descaso com os moradores. Assim ocorreu com a requalificação do Rio Vermelho, bairro de tradição boêmia que perdeu suas características marcantes que iam desde suas pedras portuguesas até os bares de baixo custo do tradicional Mercado do Peixe que deram lugar a um novo complexo “gourmetizado” feito para alimentar turistas e as classes mais abastadas da sociedade soteropolitana.

A mesma política higienista e sem diálogo com a população operou a reforma da Barra, de Itapuã e, mediante o Programa

83. ARANTES, Otilia Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**. Desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes, 2000, p. 51.

Revitalizar (Projeto de Lei nº 302/16)⁸⁴ proposto pela Prefeitura e aprovado no dia 26/04/2017 pela Câmara de Vereadores, pretende recuperar os imóveis do Centro Antigo através de incentivos fiscais aos proprietários desses imóveis e a empresários, desconsiderando, entretanto, a população que habita este território (majoritariamente inquilinos e ocupantes).

O Projeto em questão apresenta um programa de isenções fiscais em tributos como IPTU, ITIV e ISS com o intuito de incentivar a revitalização de imóveis no Centro Antigo através de investimentos do setor privado – proprietários ou empresários – desconsiderando, assim, que os moradores da região vivem de aluguel ou em ocupações nas áreas marcadas pelo abandono do Estado que promoveu a horizontalização da cidade e o esvaziamento da centralidade anterior.

Ademais disto, também cumpre destacar o fato de que o programa de recuperação do Centro Histórico de Salvador implementado nas décadas de 1990 e 2000 acabou por expulsar os moradores das áreas de intervenção, agravando as suas condições de moradia⁸⁵, o que deve ser evitado em novos projetos que visem a revitalizar uma centralidade que precisa ser pensada em conformidade com quem nela habita, não podendo ser tida apenas como um complexo de imóveis e monumentos históricos vazios de significados e disponíveis para mercado.

A ideia de fortalecer a competitividade turística e estimular a cultura da cidade precisa ser compatibilizada com os atributos históricos e culturais dos centros que, quando expostos a projetos turísticos subsidiados pelo capital privado através do trinômio equipamentos culturais / entretenimento / gastronomia, acabam por *“construir uma nova imagem da cidade (no*

84. http://www.cms.ba.gov.br/upload/Mens. 20_PLE_302_20161216105745406902.pdf

85. MOURAD, Laila Nazem; REBOUCAS, T. M. . Elegia aos vacantes. Considerações acerca do plano de reabilitação do centro antigo de Salvador. In: URBICENTROS#3. **III Seminário Internacional: Morte e vida dos centros urbanos.**, 2012, Salvador. III Seminário Internacional URBICENTROS, 2012.

limite até em situações em que estes atributos foram literalmente inventados) capaz de alavancar uma estratégia de marketing para atrair investidores e, em grande parte dos casos, turistas”⁸⁶.

Diante do exposto, que se percebe das entrelinhas do Projeto de Lei em questão é a pretensão de se estender para o Centro Antigo soteropolitano a ideia de requalificação que já foi implantada em outras localidades da cidade que acabaram cedendo suas singularidades em prol da implementação de um modelo higienista que padroniza a cidade e exporta permanentemente os pobres para as periferias, fazendo triunfar um modelo segregacionista de urbanização.

A falta de atenção à questão da moradia popular no Programa Revitalizar, atrelada aos incentivos fiscais previstos, demonstram que o modelo de governança empreendedora que vem sendo adotado com base no enfraquecimento dos canais constitucionais de participação popular e na criação de exceções na legislação configura-se como excludente e impulsiona o processo de desigualdade de urbanização que permeia o debate referente ao direito à cidade.

Estas intervenções privadas com o intuito de promover o turismo e, assim, melhor vender a cidade, acabam por banalizar a cultura e esvaziar o significado do patrimônio, como já ocorre em outros pontos da cidade que passaram por obras de requalificação. Tais investimentos costumam se ater aos aspectos estéticos do espaço urbano, conduzindo à perda da vitalidade social da área transformada em objeto de consumo.⁸⁷ De acordo com Vainer o que se busca nessa relação público-privada é a satisfação do interesse privado dos capi-

86. ROLNIK, Raquel. Por um novo lugar para os velhos centros. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2006/04/29/por-um-novo-lugar-para-os-velhos-centros/>.

87. MOURAD, Laila Nazem. A verdadeira face do processo de reabilitação do Centro Histórico de Salvador. In: ST2: Produção Contemporânea do Espaço e Projetos de Urbanismo - UrbBA. Bahia. 2011, p. 8.

talistas que participam diretamente nos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas.⁸⁸

Nesta senda, questiona-se a lógica capitalista que se esconde no Programa Revitalizar que, ao ignorar o perfil dos moradores do Centro Antigo de Salvador, prevê exceções legais com o intuito de incentivar o investimento do capital privado na restauração, reparação, reforma e conservação dos imóveis, sem atentar para os elementos culturais e sociais que compõem o espaço, refletindo, assim, um modelo de cidade-empresariamento racista, higienista e excludente que segue transformando a cidade em mercadoria e colocando pobres em guetos.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Adriano Bittencourt; BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. Geografia de Salvador - 2. ed. Salvador : EDUFBA, 2009, p. 18.

ARANTES, Otilia “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas” in ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. “A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando consensos”, Petrópolis, Vozes, 2000, p. 51.

MOURAD, Laila Nazem; REBOUCAS, T. M. . Elegia aos vacantes. Considerações acerca do plano de reabilitação do centro antigo de Salvador. In: URBICENTROS#3. III Seminário Internacional: Morte e vida dos centros urbanos., 2012, Salvador. III Seminário Internacional URBICENTROS, 2012.

_____, A verdadeira face do processo de reabilitação do Centro Histórico de Salvador. In: ST2: Produção Contemporânea do Espaço e Projetos de Urbanismo – UrbBA. Bahia. 2011, p. 8.

88. VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa E Mercadoria – Notas Sobre A Estratégia discursiva Do Planejamento Urbano. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia (org.). **A Cidade do Pensamento Único**, 3ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 95.

ROLNIK, Raquel. Por um novo lugar para os velhos centros. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2006/04/29/por-um-novo-lugar-para-os-velhos-centros/>.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1997b, p. 83.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa E Mercadoria – Notas Sobre A Estratégia discursiva Do Planejamento Urbano. In: A Cidade do Pensamento Único, 3ed. Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato(org.). Petrópolis: Vozes, 2002.

APLICAÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA COMO FORMA DE RESISTÊNCIA À REMOÇÃO

*Cláudia Souza Mendes da Silva*⁸⁹

Palavras-chave: *direito à moradia adequada; direito de resistência; assistência técnica; remoção.*

1. OBJETIVOS

O trabalho tem por objetivo o estudo do instrumento urbanístico da assistência técnica, regulamentado pela Lei 11.888/2008, na perspectiva da teoria da resistência, com justificação jurídica no direito de liberdade, previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.⁹⁰ Mediante a investigação dos conceitos do direito à cidade e de moradia adequada, das questões relativas ao direito de resistir, e inovações trazidas pelo marco normativo da Lei 11.888/2008, como parte das diretrizes da política urbana prevista no art. 182 da Constituição, regulamentada na Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Ci-

89. Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Discente do Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional (IPPUR/UFRJ). Assessora Jurídica do Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro.

90. Art. 5º- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 08/10/2016.

dade, busca-se demonstrar que a efetivação dos princípios da construção de habitação de interesse social, como parte do direito social de moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal, representa uma política de planejamento urbano, e uma forma de resistência às possíveis violações ao direito de moradia adequada.

2. ABORDAGEM TEÓRICA

Os exemplos de resistência popular têm como ponto em comum a luta pelo direito à cidade, e são tratados por Henri Lefebvre em sua obra seminal, *Direito da cidade* (LEFÈBVRE, 1968), onde define o direito da cidade como o direito da sociedade urbana a não exclusão das qualidades e dos benefícios da vida urbana, e à recuperação coletiva do espaço pelos grupos marginalizados oriundos das periferias urbanas (CORREIA, 2015, p. 648).

A atuação dos movimentos sociais, a partir da década de 1970, foi fundamental para a construção do movimento urbano reformador. Em 1987, o Movimento Nacional de Reforma Urbana, através da criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, reuniu movimentos sociais urbanos, estudantes, associações e instituições de pesquisa, articulados na tentativa de modificação das condições de segregação espacial e social (MARICATO, 2007).

A Constituição de 1988 é o marco político institucional da política urbana (CAVALLAZZI, 2008), resultado de um amplo debate sobre a reforma urbana, consolidado na esfera infraconstitucional com a edição do Estatuto da Cidade, em 2001, do Código Civil, em 2002 e a criação do Ministério das Cidades, em 2003,⁹¹ revelando a importância dos movimentos sociais urbanos para a consolidação da cidadania insurgente, através da mobilização popular pelo direito às funções da cidade (HARVEY, 2014).

91. O Ministério das Cidades foi criado pelo então Presidente da República Luiz em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano.

Por sua vez, o direito à moradia adequada tem natureza jurídica de direito social, conforme o art. 6º da Constituição,⁹² fundamentado na dignidade da pessoa humana, e sujeito ao controle e apreciação do poder judiciário, em vista de sua imprescindibilidade na estrutura social.

De outro lado, o direito de liberdade, sistematizado no contrato social,⁹³ firmado entre o estado e os governados, visto como garantia do indivíduo perante o Estado, que pode resistir legitimamente ao comando estatal, em caso de quebra do pacto firmado pela violação dos direitos naturais, como a vida, a liberdade, e a propriedade, fundamentando o direito de resistência na norma do §2º do art. 5º da Constituição Federal (GARCIA, 2004).

Com efeito, as questões sobre ocupação do espaço urbano, determinantes para a concepção da noção de urbanismo, ficaram evidentes a partir da Revolução Industrial, e sua implicação na estrutura da cidade, como o desenvolvimento urbano desordenado e o aumento da concentração demográfica (CHOAY, 1979).⁹⁴

Neste quadro, a configuração da cidade produzida pelas lutas locais, comunitárias, e nas ações dos movimentos populares, críticas ao modelo de planejamento urbano,⁹⁵ insere a resistência tanto na defesa à violação do direito à moradia, como nas funções da cidade, e revela a consciência social como elemento propulsor da necessidade de atendimento à demanda popular por habitações (LEFEBVRE, 1968).

92. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 08/10/2016.

93. De acordo com o entendimento de John Locke (1632-1704), a sociedade é formada pela reunião de indivíduos que têm por objetivo a garantia dos direitos à vida, liberdade e propriedade, devendo o governo, em razão do contrato social, se comprometer com a preservação dos direitos, pelo exercício do poder delegado pela união voluntária dos indivíduos (MARCONDES, 2014).

94. O termo “urbanismo” foi cunhado pelo catalão Ildelfonso Cerdá (1815-1876), responsável pela extensão e reforma da cidade de Barcelona, na obra *Teoria geral da urbanização*, de 1867.

95. ROLNIK, Raquel. *10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. Disponível em [www.http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf](http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf). Acesso em 18/08/2013.

A ineficácia das políticas públicas habitacionais enseja a resistência popular à negação do direito social de moradia, onde a ação política dos movimentos sociais e organizações civis, representa a possibilidade de fruição das funções da cidade, através da participação ativa da população de baixa renda na produção das habitações (ANDRADE, 2013).

Neste contexto, a conjugação dos esforços das instituições públicas e dos atores privados, percebidas nas iniciativas de ações de melhoria de assentamentos precários, mediante a produção de espaços autogestionários,⁹⁶ demonstra a relevância do instrumento da assistência técnica.

A assistência técnica passa a ter força institucional com a promulgação da Constituição de 1988, que instituiu a política urbana no art. 182.⁹⁷ Em 2001, o Estatuto da Cidade reconheceu a assistência técnica como um dos instrumentos jurídicos e políticos de aplicação da política urbana de desenvolvimento das funções sociais da cidade, determinando a utilização da *assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos*.⁹⁸

Na perspectiva do Estatuto da Cidade, foi editada a Lei nº 11.888/2008,⁹⁹ que assegura às famílias de baixa renda

96. No Rio de Janeiro, no ano de 1997, a Lei nº 2.541, de 16/04/97, criou a Coordenação dos POUSOs, Postos de Orientação Urbanística, para a implementação de novas construções e equipamentos públicos e melhoria das edificações existentes (MAGALHÃES, 2011).

97. Art. 182 da CF/88: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

98. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 05 de março de 2017.

99. Art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1º O direito à assistência técnica previsto no *caput* deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma,

assistência técnica pública e gratuita para o projeto e construção de habitação de interesse social, representando o marco normativo e a legitimação jurídica da iniciativa popular para a produção do espaço e consolidação do direito social de moradia, abrangendo as construções novas e a melhoria em edificações já existentes (DEMARTINI, 2016).

No entanto, em vista a dependência dos projetos de assessoria técnica de recursos públicos, mediante o custeio do projeto ou disposição da área pública para novas construções ou regularização das existentes, os projetos de assessoria técnica popular poderão ser obstaculizados por questões políticas e econômicas, e também pelos entraves fiscais determinados pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal, congelando gastos e investimentos públicos pelo período de 20 (vinte) anos.

Cabe lembrar, a edição Medida Provisória nº 759/2016,¹⁰⁰ entre outras medidas, implicou na revogação do Capítulo III da Lei nº 11.977/09, que regulamentava a regularização fundiária de assentamentos urbanos, apresentando como principal objetivo a “modernização” do processo de regularização fundiária.

Com efeito, a modificação da legislação através de medida provisória, além da impertinente, carece do requisito constitucional da urgência, conforme o art. 62 da Constituição, considerando a legislação constitucional e ordinária consolidada em décadas de luta pela reforma urbana, e pela inobservância dos princípios da gestão democrática, em razão da ausência da participação da sociedade civil na sua concepção (SAULE JUNIOR, 2017).¹⁰¹

ampliação ou regularização fundiária da habitação”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em 05 de março de 2017.

100. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 08/02/2017.

101. <http://polis.org.br/noticias/porque-ser-contra-a-mp-759-e-defender-o-marco->

Ao que parece, o entendimento sustentado pelo economista Hernando de Soto (2000), serviu de embasamento teórico da Medida Provisória nº 759/2016, onde regularização fundiária dos assentamentos precários figura como alavanca para o desenvolvimento das áreas informais, com a transformação “capital morto” das ocupações precárias, em ativos financeiros, em razão da valorização do preço da terra, sem a preocupação com as questões sociais envolvidas e incremento da infraestrutura da área objeto de regularização (DE SOTO, 2000).¹⁰²

CONCLUSÕES

A intervenção na cidade existente se mostra tão necessária quanto a construção de novas habitações, com a estrita observância das características objetivas e subjetivas da localidade abrangida pelo instrumento de assistência técnica, considerando que a luta por sua efetividade representa a consolidação do direito social de moradia adequada, e a fruição das funções da cidade e de seus direitos correlatos.

Diante do exposto, as conclusões não exaurem outras abordagens acerca do objeto deste estudo, uma vez que as questões relacionadas ao tema da moradia e da resistência à remoção são intrinsecamente vinculadas às circunstâncias sociais, políticas e econômicas que se modificam constantemente, relacionadas a políticas públicas estatais e contingências de natureza política e econômica, necessitando de outros estudos que lhes fortaleçam o sentido.

-legal-urbano-que-temos/

102. Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil/Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos – Brasília: Ministério da Justiça, (SAL): IPEA, 2016.- Série pensando o direito: 60).

CIDADANIA E JUSTIÇA CRIMINAL: QUANDO “SAIR DA LINHA” IMPLICA NO NÃO ACESSO A DIREITOS CIVIS.

*Fábio Garcia Pereira Junior*¹⁰³

*Gabriel Borges da Silva*¹⁰⁴

*Natália Pinho Rosa*¹⁰⁵

Palavras-chave: *classes; polícia; direito.*

O presente resumo é fruto da correlação de dados produzidos que compreendem uma proposta de pesquisa empírica voltada para análise de práticas relacionadas à justiça criminal e sua relação com a promoção da cidadania no espaço urbano. Tema que está sendo desenvolvido pelos pesquisadores envolvidos no projeto de Iniciação Científica¹⁰⁶, bem como na produção de dados para a construção de tese de doutorado. De acordo com pesquisas produzidas, há um *déficit* de igualdade na promoção de justiça criminal a partir da reprodução

103. Graduando discente da Faculdade de Direito de Valença (FDV), do Centro de Ensino Superior de Valença (CESVA).

104. Mestre e Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Docente da Faculdade de Direito de Valença (FDV), do Centro de Ensino Superior de Valença (CESVA).

105. Graduando na Faculdade de Direito de Valença (FDV), do Centro de Ensino Superior de Valença (CESVA).

106. PROJETO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA - TÍTULO: Justiça Criminal e Cidadania: uma proposta de pesquisa empírica. Docente orientador: Gabriel Borges Silva. Alunos pesquisadores: Fábio Garcia Pereira Junior e Natália Pinho Rosa.

de práticas inquisitoriais, inclusive, com posituação legal, como no caso do inquérito policial (KANT DE LIMA, 2009). Nesse sentido, os dados a seguir são fruto de uma empreitada que tem como foco verificar como funciona o processo de produção da justiça criminal a partir da escolha de um objeto que dialoga com a garantia de direitos fundamentais. Nesse sentido, promovemos entrevistas e observações de campo em variadas localidades¹⁰⁷ como o fim de observar como tais questões se desdobram em determinados contextos sociais. Desde a relação com trabalhadores urbanos – ditos ambulantes e camelôs (SILVA, 2014) – até o tratamento daqueles que são vistos como foco do sistema penal, buscamos interagir reflexões que possuem como ponto em comum a “subalternização da cidadania” (PIRES, 2006, p. 336) em tais contextos urbanos, seja na Cidade do Rio de Janeiro (RJ) ou na Cidade de Valença (RJ) e com isso explicitar a percepção da tutela de direitos civis (dentre outros direitos de cidadania) na ocupação da cidade e no trato com as instituições do sistema penal.

No Brasil, a tentativa de promoção dos direitos de cidadania se deu em âmbito de um período de autoritarismo, em que não se havia direitos civis e políticos distribuídos de forma igualitária na sociedade. Com o fim da ditadura militar e a reconstrução democrática a partir de 1985, imaginou-se um espaço de consolidação de direitos civis e políticos a todos os cidadãos, bem como a promoção dos direitos sociais no combate a desigualdade social (CARVALHO, 2002, p. 7-8). Porém o que se vê em relação aos contextos observados é justamente que o *déficit* na promoção de direitos civis, parece impactar na percepção da aplicação igualitária da lei, com isso determinados

107. Foram feitas visitas em Escolas, acompanhamento de rotinas e procedimentos no Tribunal de Justiça de Valença - passando pelas instituições que agregam o judiciário e o sistema penal (delegacias, defensoria pública, ministério público), além de percepções a respeito do trato no Mercado Popular da Rua Uruguaiana, localizado no Centro da Cidade do Rio de Janeiro.

indivíduos, seja pelo *status* social, pela forma de trabalho que exercem ou pelo tipo de crime que são acusados, tem cotidianamente seus direitos fundamentais lesados¹⁰⁸, principalmente quando se trata das relações com a justiça criminal, tratados, portanto, como “cidadãos de 3ª Classe”¹⁰⁹.

No acompanhamento dos procedimentos relacionados à justiça criminal pudemos observar que em inúmeras audiências, os acusados, quase que unanimemente, noticiavam que teriam sido agredidos e muitas vezes forçados a “confessar” crimes que sequer praticaram, mediante socos, empurrões, chutes e várias outras formas de violência relatadas. Notamos também que determinados crimes são tidos como mais graves e reprováveis entre os policiais, o mais recorrente é o “tráfico de drogas”, que, portanto, recebe um tratamento repressivo maior pelos mesmos.

Com isso, presenciamos uma audiência na qual um militar disponibilizou a própria residência a fim de que “os *companheiros de farda*” pudessem ficar de “*tocaia*” para que efetuassem a prisão de um traficante local. Na audiência o policial militar, relatou que cedeu a sua residência, pois o chamado “*delinquente*” muito o incomodava. Percebemos que durante o depoimento do policial, este apresentava indignação com relação ao “*desrespeito*” dos usuários de droga

108. Não são tão raros os casos noticiados que alguma irregularidade ou algum fato superveniente acontece durante a atuação, dita ostensiva, da polícia. Casos de pessoas executadas, como aquele que ocorreu em Acari, próximo do Complexo da Pedreira e do Chapadão na Zona Norte Carioca, no qual um policial aparece no vídeo alvejando duas pessoas já feridas, esticadas no chão. *Notícia divulgada pelo Correio Brasileiro no dia 30/03/2017* (Último acesso em 03/05/17 – 01:42h).

109. “Finalmente, há os “elementos” do jargão policial, cidadãos de terceira classe. São a grande população marginal das grandes cidades, trabalhadores urbanos e rurais sem carteira assinada, menores abandonados, mendigos. São quase invariavelmente pardos ou negros, analfabetos, ou com educação fundamental incompleta. Esses “elementos” são parte da comunidade política nacional apenas nominalmente. Na prática, ignoram seus direitos civis ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia. Não se sentem protegidos pelas leis. Receiam o contato com agentes da lei, pois a experiência lhes ensinou que ele quase sempre resulta em prejuízos. (...) Para eles vale apenas o Código Penal.” (CARVALHO, 2002, pp. 216-217)

com sua profissão, pois “*compravam entorpecente próximo a sua residência e ali mesmo usavam*”. Nesse mesmo caso, em contraste ao depoimento dos policiais, depuseram as testemunhas de defesa do acusado, aparentemente acostumadas com o traquejo policial para com elas. A esposa do réu disse em seu depoimento que seu marido foi agredido e que ao encontrarem a droga, os policiais gritavam “*perdeu!*”, “*a casa caiu, malandro!*”. Ao refletir sobre esse trecho do depoimento da companheira do acusado e da sua narrativa, parece-nos que aquela pessoa que estava prestes a ser presa era como um troféu daqueles policiais, como um presente e demonstração de “*quem efetivamente mandava no pedaço*” e de quem era digno para acessar aquele espaço da cidade.

Nas conversas efetuadas no tribunal, bem como no Mercado Popular da Rua Uruguaiana (MPU), verificamos que este trato diferenciado em relação à identidade dos indivíduos que eram acusados por “tráfico de drogas” era legitimado nesses contextos. Com isso, resolvemos ir até uma Escola de Ensino Médio da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro, localizada na Cidade de Valença, a fim de ouvirmos os jovens estudantes em relação a tal legitimação da atuação da polícia militar (KANT DE LIMA, 1995). Assim, fomos a uma turma do 2º ano do Ensino Médio Regular em uma aula de sociologia. Conversamos com os alunos sobre o que pensavam a respeito da Cidadania e Justiça Criminal. Em relação à cidadania os alunos nos disseram que “*Cidadania eram uma série de direitos e deveres que um cidadão possuía*”. Outros disseram que “*Cidadania era algo que todo mundo tem*”. Nesse ponto podemos notar que muitos acreditam que o Estado deveria nos proteger, porém, ao mesmo tempo, não podemos “*sair da linha*” – como colocou uma aluna, pois também temos deveres a cumprir, segundo eles. Porém, o que seria “*sair da linha*”?

Na conversa, pedimos que eles falassem sobre o que eles achavam que seriam crimes graves, crimes leves, ou até mesmo crimes imperdoáveis. Para grande parte da turma, senão o total de alunos, crimes leves ou “bobos” era o tráfico de entorpecentes, pois nas palavras deles, “*a pessoa é pobre, negra e ainda não estuda, se bobear já foi presa, e depois quando sai da cadeia não tem nenhuma oportunidade de emprego. Como ela vai viver? Vai ter que vender drogas!*”. Na percepção deles, nos parece, que mesmo depois de pagar pelos crimes que cometeu, ele será sempre julgado pela sociedade, ou seja, o cumprimento da pena não o isenta de cumprir as penalidades que a própria sociedade o impõe. E, pudemos perceber que “*sair da linha*” era exatamente o que poderia permitir um trato policial diferenciado sem levar em consideração os direitos civis dos indivíduos. Ou seja, para eles se o “*marginal*” cometesse algo considerado fora dos sistemas de justificação de cada um, aquele “*mereceria se ferrar, inclusive morrer*”. Para os alunos foi unânime, por exemplo, que estupro de vulnerável e homicídio são crimes inadmissíveis: “*quem mata e estupra, principalmente crianças, deve morrer*”. Isto é, a nosso ver, eles entendem que não cometer esses tipos específicos de crimes é o que assegura a Cidadania, pois ao mesmo tempo em que nos fornecem direitos, nos fornecem deveres.

Interessante, correlacionar com uma “*operação policial*” promovida no MPU, em que foi possível observar a construção da lógica punitiva relacionada à moralidade daquele que detém o poder de polícia (KANT DE LIMA, 1995). Ao procurarem por mercadorias “piratas” os policiais encontraram dois “boxes¹¹⁰” que vendiam CD’S e DVD’S ditos falsificados. Porém, um dos “boxes” tinha como produto CD’S de música *Funk* enquanto o outro vendia CD’S e DVD’S de música *gospel*. Apesar, de am-

110. Assim denominadas as lojas naquele espaço.

bos comerciantes venderem mercadorias pirateadas, apenas o que vendia música *Funk* teve suas mercadorias “*levadas pra fora*” e destruídas, sem registro de ocorrência e encaminhamento de procedimentos da justiça criminal. Ou seja, nesse contexto a “subalternização da cidadania” (PIRES, 2006, p. 336) incorreu na lesão de direitos civis, daquele vendedor que “*saiu da linha*” não ao comercializar produtos “piratas”, mas ao comercializar produtos “piratas” de música *Funk*.

Com isso, podemos refletir que a percepção moral sobre determinadas práticas, somadas ao poder conferido a autoridades do sistema penal (KANT DE LIMA, 2009), configura na legitimação de práticas que no trato social retiram direitos de cidadania, daqueles indivíduos “*que saem da linha*”. Ou seja, em um ambiente de desigualdade da aplicação da lei (KANT DE LIMA, 2004) tal percepção implica na justificação de um tratamento desigual por parte dos agentes do sistema penal. Portanto, se o indivíduo “*saiu da linha*” em determinado contexto, também é permitido que se “*saia da linha*” na hora de punir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BAPTISTA, Barbara Gomes Lupetti; KANT DE LIMA, Roberto. **O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica**. Artigo apresentado no 7º Encontro da Academia Brasileira de Ciência Política: Pernambuco, 2010.

CARVALHO, Jose Murilo. **Cidadania no Brasil** – o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DAMATTA, Roberto. **Relativizando: uma introdução a Antropologia Social**. 2ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. In: Idem. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1978.

KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. **Carnaval, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público**. In: GOMES, Laura Graziela; BARBOSA, Lívia; DRUMONDO, José Augusto (Org.) O Brasil não para principiantes. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. **Cultura Jurídica e Práticas Policiais: A tradição inquisitorial**. In.: Ensaios de Antropologia e de Direito: Acesso a Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção de Verdade Jurídica em uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2009.

_____. Direitos civis, estado de direito e “cultura policia”: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, SP: p.241-256, 2003.

_____. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, N° 13: 23-38 NOV. 1999.

_____. Direitos Civis e Direitos Humanos no Brasil: uma tradição judiciária pré-republicana?. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 18(1): 49-59, 2004.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Crime e costume na Sociedade Selvagem**. Brasília/ São Paulo: Ed. UnB/ Imprensa Oficial do Estado, 2003.

MARSHALL, T. H. **A cidadania no século XX**. Rio de Janeiro : Zahar, 1967.

MELLO, Kátia Sento Sé. **Igualdade e Hierarquia no espaço público; análise de processos de administração institucional de conflitos no município de Niterói**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2007.

PIRES, Lenin. “Deus ajuda a quem cedo madruga?”: trabalho, informalidade e direitos civis nos trens da Central do Brasil. In: GROSSI, Miriam Pillar (Org.). *et al.* **Antropologia e direitos humanos**, 4. Blumenau, SC: Nova Letra, 2006.

SILVA, Gabriel Borges da. **Entre precariedades e os “direitos” que delas advém: uma etnografia do Mercado Popular da Uruguaiana**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Faculdade de Direito, Orientador: Roberto Kant de Lima. Coorientador: Lenin dos Santos Pires, Niterói: 2014.

A QUESTÃO FUNDIÁRIA COMO VEÍCULO PARA O RECONHECIMENTO DA CIDADANIA - UMA ANÁLISE DO ESTUDO DE HOLSTON

*Lucas Pontes Ferreira*¹¹¹

*Wilson Tadeu de Carvalho Eccard*¹¹²

Palavras-chave: *cidadania; questão fundiária; sociedade e cidade.*

O presente trabalho visa examinar, por meio de abordagem descritiva e analítica, a relação entre a questão fundiária – no que tange as disputas por espaços para moradia urbana – com a autoafirmação dos indivíduos enquanto sujeitos de direito.

Esse estudo justifica-se, principalmente, em seu aspecto subjetivo através do qual se busca trazer à reflexão a proposição de que a insatisfação pela falta seja de moradia ou de condições que a viabilizem, faz com que a mobilização dos sujeitos que estejam diante dessas situações ocorra ao se reconhecerem como cidadãos, tão em potencial quanto aos do centro urbano, contemplados com melhores condições de moradia e mobilidade.

111. Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

112. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Para tanto, o desenvolvimento desse objeto utiliza como matriz teórica o estudo etnográfico do antropólogo James Holston (2013), em que estudou as periferias urbanas da cidade de São Paulo, através de observação participante. Nesse trabalho, dedicou-se em abranger duas décadas (1995-7 / 2001-2) para analisar o confronto entre dois tipos de cidadania (insurgente e entrincheirada) que resultaram do desenvolvimento das periferias urbanas autoconstruídas.

Examina, portanto, “a insurgência da cidadania democrática nas periferias urbanas do Brasil, seu confronto com o regime de cidadania histórica dominante e sua contradição em termos de violência e injustiça sob a democracia política” (HOLSTON, 2013, p. 37).

Holston as estudou com base em três tipos de argumento: o primeiro é o estudo da trajetória da cidadania brasileira considerando os fatores formais e a distribuição substantiva de direitos. O segundo está calcado no fundamento de que a urbanização transformou a formulação de cidadania no momento em que as classes trabalhadoras, a partir de 1970, iniciaram o processo de migração para as cidades e formaram periferias urbanas. Por último, o autor estadunidense leva em consideração o quão prejudicial é esse emaranhado da maneira que se desenvolveu a democracia à cidadania. No entanto, para o presente será dado maior enfoque ao segundo argumento.

O advento da Constituição Federal de 1988 e a constitucionalização do direito à propriedade nele insculpida mostra-se um grande avanço para a questão fundiária, pois se apresenta pela primeira vez “a função social da propriedade como um instrumento da produção das cidades” (GUIMARÃES; AHLERT, 2016).

O processo urbano da cidade de São Paulo, objeto do presente estudo, teve considerável crescimento no final do sécu-

lo XIX devido, principalmente, ao início do desenvolvimento das indústrias e ao fomento à imigração de estrangeiros. Entretanto, esse crescimento foi interrompido em virtude tanto da grande depressão mundial quanto da primeira Guerra.

Porém, esses trabalhadores imigrantes puderam ser substituídos, em grande parte, por pessoas advindas da região nordeste do país, devido à seca, e também, pelo fato dos subsídios à imigração terem sido reduzidos pelo governo do estado. Com isso, conseguiu-se mão de obra barata que retomou o crescimento da industrialização na cidade, que ocorreu de forma condensada, pois não se aproveitou a extensão territorial do perímetro urbano. Isso ocasionou “uma confusão concentrada de funções, classes, nacionalidades, raças e espaços” (HOLSTON, 2013, p. 211).

Advinda à necessidade de se realizar uma espécie de planejamento urbano, “as elites progressistas da cidade se reuniram para promover a chamada organização racional da produção, do trabalho, e da própria cidade” (HOLSTON, 2013, p. 212). Todavia, isso acabou por demarcar mais precisamente as diferenças socioeconômicas, na medida em que os bairros operários e seus cortiços foram afastados do centro urbano, pois, na visão destas elites, essa confusão concentrada ocasionava diversas mazelas prejudiciais ao desenvolvimento de São Paulo.

Assim, as classes trabalhadoras, que antes moravam próximas aos lugares onde exerciam suas atividades laborais foram deslocadas para locais mais afastados do centro urbano industrial, para, em nome de um “planejamento urbano”, darem espaço à construção de prédios, parques, edifícios governamentais, praças, por exemplo.

Além dessa estratégia, elevou-se o valor dos aluguéis nessas regiões e se diminuiu os investimentos em transporte público, o que impedia os deslocados da possibilidade de re-

torno para essas áreas, sobrando-lhes as periferias, impondo-lhes uma marginalização obrigatória.

Com base nesse entendimento, Holston (2013, p. 209) con-
signa que a expansão da cidade, num primeiro momento, ocor-
reu de “forma condensada e heterogênea” e após 1940 com a
dispersão dos pobres pelas regiões mais afastadas, de forma
centrífuga, isto é, do centro para periferia. Na proporção que os
bairros periféricos iam se desenvolvendo, urbanizando, novas
periferias e suas significações de pobreza foram alcançando áre-
as ao entorno.

Conforme o estudo do antropólogo, esse contexto produziu
“uma cacofonia de expressões individuais dentro de uma nar-
rativa maior de segregação e insurgência” (HOLSTON, 2013,
p. 223). O espaço em que estavam localizados, embora apa-
rentemente inóspito - visto a existência de moradia ilegal ou
precária, loteamentos não regulamentados e residências clan-
destinas, ausência de políticas e serviços públicos - traduz uma
série de lutas e significações para os seus habitantes. Grande
parte destes, porém, ao realizar suas construções, conquistar
melhorias para o seus espaços habitacionais, vislumbrou con-
dições de melhoria de vida e nova perspectiva de futuro, atra-
vés das suas proativas formulações de lutas – cunhadas pelo
antropólogo estadunidense de cidadania insurgente.

A problematização do presente estudo se dará no âmbito
da efetivação dessa cidadania, haja vista que a voz final, na
atual quadra da história, vem sendo dada pelo Judiciário, e não
pela própria população, que tem suas reivindicações reduzidas
a votos e sentenças. Isso, em virtude, principalmente, do funcio-
namento inadequado das instituições políticas (STRECK, 2016).

Como objetivo geral do estudo, busca-se compreender o
déficit de canais que dialoguem e possibilitem vias alterna-
tivas a esses sujeitos gerirem suas próprias propriedades. O

objetivo específico do estudo consiste em desenvolver teoricamente a relação entre o direito de propriedade com a autoafirmação do sujeito enquanto portador de cidadania, fazendo da aquisição da propriedade um dos elementos essenciais para sua constituição (HELLER, 1991).

A técnica de pesquisa adotada no trabalho foi predominantemente bibliográfica, contando com documentação jurídica, envolvendo texto normativo, jurisprudência; e não jurídica. Consiste em abordagem analítica, apresentada de forma descritiva e explicativa dividida em dois pontos.

No primeiro, inicia-se fazendo exposição e contextualização do estudo etnográfico do antropólogo estadunidense James Holston, com a noção de cidadania insurgente que foi capaz de reformular a esfera pública através dos sujeitos que com seus projetos de vida se empenharam para mudar o cenário disjuntivo de democracia, permitindo repensá-la no atual contexto. Posteriormente, procurar-se-á compreender, a imbricação do direito de propriedade com a noção de cidadania para além do seu aspecto formal embasada nos direitos eleitorais.

Pretende-se contribuir para a sociedade e academia democratizando o debate e, quiçá, servir de base para outros estudos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > . Acesso em: 07 maio 2017.

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei .nº 10.257, de 10 de jul. de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm > . Acesso em: 17 maio 2016.

- CYMBALISTA, Renato. Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional do Brasil. **Instituto Pólis**, 2005. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/746/746.pdf> > . Acesso em 07 de maio 2017.
- GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; AHLERT, Betina. Direito à cidade e espaços territoriais: contradições do poder público nos reassentamentos. **Revista de Direito à Cidade**, Rio de Janeiro: UERJ, 2016. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20215/16244> > . Acesso em: 07 de maio 2017.
- HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo: PUCSP, 2012. Disponível em: < <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf> > . Acesso em: 07 de maio 2017.
- HELLER, Agnes. **Sociología de la vida cotidiana**. Barcelona: Ediciones Peninsula, 1991.
- HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente**: disjunções da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- MACIEL, F. M. ; FERREIRA, L. P. . O exercício dos direitos através das lutas sociais na América Latina e o paradigma democrático. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**. São Paulo: PROLAM-USP, 2016. p. 1-14.
- STRECK, Lenio. **O rubicão e os quatros ovos do condor: de novo, o que é ativismo?**. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-jan-07/senso-incomum-rubicao-quatro-ovos-condor-ativismo> > . Acesso em: 07 maio 2017.
- WEFFORT, Francisco C. *Os Clássicos da Política*. v. 1. São Paulo: Ática, 2001. p. 79-2001.

MEIO AMBIENTE E DIREITO À CIDADE: O EXERCÍCIO DA CIDADANIA À LUZ DA ECONOMIA CIRCULAR NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.

*Greyce Danielle Alves Barbosa*¹¹³

*Karina Abreu Freire*¹¹⁴

Palavras-chave: *direito à cidade; cidadania; coletividade; meio ambiente; economia circular.*

OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo abordar a questão da cidadania sob um enfoque vinculado ao direito à cidade, principalmente no que tange ao modelo de economia circular no grandes centros urbanos, tema de suma importância também para o direito ambiental. Ademais, será discutido de que modo essas práticas sustentáveis tem sido adotadas no município do Rio de Janeiro¹¹⁵.

113. Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

114. Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF).

115. Destaca-se o recente evento “Seminário Economia Circular e Sustentabilidade na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos”, ocorrido no segundo semestre do ano de 2016, na cidade do Rio de Janeiro. Link do evento: <http://www.museudoamanha.org.br/pt-br/seminario-economia-circular>

Nesse sentido, pretende-se, ao final, responder às seguintes perguntas: a comunidade do Rio de Janeiro, a qual engloba tanto o governo quanto a população, tem conhecimento sobre a economia circular? Em caso positivo, a exerce de maneira consciente, com o intuito de zelar pelo meio ambiente? Existem políticas públicas e fomento a fim de possibilitar a sua real implantação? Os cidadãos estão preocupados em encontrar novos métodos capazes de reverter os problemas ambientais atuais?

Para tanto, a metodologia aplicada será a pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, a fim de buscar informações que possam trazer possíveis respostas às indagações supracitadas.

O artigo envolverá levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram (ou tem) experiências práticas com economia circular e análise de possibilidades que estimulem a compreensão sobre o tema. Possui, ainda, a finalidade básica de desenvolver e esclarecer os conceitos e ideias da prática em questão.

ABORDAGEM TEÓRICA

Segundo Enzo Bello, cidadania é um conceito oriundo da antiguidade, mais precisamente da Grécia Antiga, e pode ser definida como a relação dos indivíduos com a comunidade política, distinguindo-se em duas vertentes: a cidadania ativa e a cidadania passiva. Aristóteles reforçou em seus estudos que a comunidade é um organismo vivo, de modo que tem a capacidade de influenciar todo o seu ambiente. O direito à cidade zela exatamente por tais questões, de modo a tutelar a conduta humana em relação ao seu habitat.

Jair Pinheiro¹¹⁶ disserta sobre o conceito de direito à cidade, originalmente definido pelo filósofo francês Lefebvre, destacando que se trata de um tema ligado diretamente à mudança

116. Professor da FFC/UNESP/Marília. Versão publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. *Lutas Sociais*.

de nós mesmos pela mudança da cidade como um todo, por meio do pleno exercício do poder coletivo de modo a repensar o processo de urbanização. Nesse sentido, cabe a nós construir e, quando for o caso, reconstruir o ambiente em que vivemos, para melhor otimizá-lo, sem, contudo, prejudicar a natureza.

Em verdade, os problemas ambientais enfrentados pelas grandes metrópoles tem sido cada vez mais frequentes e nocivos para todo o ecossistema, exigindo a adoção de soluções práticas e urgentes. Dentre as possíveis medidas que podem ser adotadas, encontra-se a Economia Circular, um novo modelo econômico que surgiu como uma forma de substituir o modelo linear, o qual tem se tornado insustentável em um planeta de recursos finitos. Tendo como princípios a efetividade e a eficiência produtiva, a economia circular apresenta-se atualmente como uma alternativa viável e atrativa por trazer o máximo de valor e utilidade para os produtos, componentes e materiais.

De acordo com Azevedo¹¹⁷, o conceito de economia circular nasceu na década de 70 e pressupunha a superação da ideia de “extrair, transformar e descartar matéria-prima”, conduta amplamente difundida pelas grandes empresas capitalistas, bem como, em “pequena” escala, pela própria sociedade, que não foi incentivada a desenvolver uma consciência ambiental.

A economia circular, em outras palavras, determina o modelo de eliminação do desperdício, baseado no ciclo múltiplo de uso, a fim de reduzir a dependência de novos recursos. Nesse sentido, produtos e serviços que seguem tal modelo são produzidos de modo a circular com maior eficiência, retornando, em algum momento, para a cadeia de consumo. Sendo assim, é possível dizer que a economia circular está baseada na inteligência da natureza, indo no sentido contrário ao processo

117. Mestre pela Universidade Sorbonne (Paris - França) em Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional, atua nas áreas de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Ambiental, ocupando, atualmente, cargo de advogada da Superintendência de Desenvolvimento da Capital, no âmbito da Prefeitura de Belo Horizonte.

produtivo linear a partir da instauração de um processo circular, no qual os resíduos são utilizados para produção de novos produtos, dando início a uma nova etapa no ciclo.

São diversos os países que têm reconhecido sua importância e que estão progressivamente implantando os conceitos da economia circular. No Brasil, destaca-se a aprovação em 2010 da Lei nº 12.305, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) visando garantir a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, operação reversa e o acordo setorial. De igual modo, o referido mandamento legal previu também a prevenção e a redução na geração de resíduos, trazendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentável, bem como um conjunto de instrumentos a fim de propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos, em conjunto com uma destinação ambientalmente adequada dos rejeitos.

CONCLUSÃO

Com a breve explicação que fizemos acerca da importante relação entre cidadania e economia circular à luz dos institutos do direito, principalmente pelo viés do direito à cidade, percebe-se que a existência de resultados concretos na causa ambiental depende substancialmente da atuação de todos os membros da sociedade por meio da adoção de condutas conscientes de produção, uso e descarte das matérias-primas. Ressalta-se que a economia circular não apenas beneficia o meio ambiente, mas também diminui o custo operacional de toda a cadeia produtiva, vez que clama pela reutilização dos recursos.

Importante ressaltar que, para o efetivo funcionamento desse sistema, não é necessário apenas a atuação das empresas, mas de todos aqueles envolvidos no ciclo de vida de um produto. É essencial que os cidadãos compreendam seu papel nesse novo modelo por meio do exercício de um consumo

consciente. Vivemos em um mundo com relações de produção e comércio globalizadas, sendo de real importância a disseminação em âmbito mundial do modelo de produção circular.

Por fim, cabe aos municípios a tarefa de sensibilizar os cidadãos e os agentes econômicos para esta transformação, que deve envolver cidadãos, empresas, escolas e ONGs na elaboração e execução das estratégias de sustentabilidade. Uma aposta numa cidade mais circular aumenta sua resiliência e competitividade para além de melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos ao reduzir a poluição e propiciar um meio ambiente equilibrado. Com efeito, contribuir para a efetivação dessa transformação deve ser uma tarefa de todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Juliana Laboissière de. *A Economia Circular Aplicada no Brasil: Uma Análise a Partir dos Instrumentos Legais Existentes para a Logística Reversa*. 2015. Disponível em: <http://www.inovarse.org/sites/default/files/T_15_036M.pdf> . Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. **Decreto nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Estatuto da Cidade**. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. **Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

BELLO, Enzo. **Política, Cidadania e Direitos Sociais: um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina**. Rio de Janeiro, mai., 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/tese/arqs/cp076906.pdf>. Acesso em 05 mai 2017.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Reinvente seu Bairro: Caminhos para você Participar do Planejamento de sua Cidade**. São Paulo: Ed. 34, 2003.

- CENCI, Daniel Rubens; SCHONARDIE, Elenise Felzke. Direito à cidade: sustentabilidade e desenvolvimento no meio urbano. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 7, n. 01, p. 166-180, 2015.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v. 35, n. 2, abril, p. 57-63, 1995.
- JOHN, Liana. O Caminho Para a Economia Circular Passa Pela Cidadania. **Conexão Planeta**. Disponível em: <http://conexaoplaneta.com.br/blog/o-caminho-para-a-economia-circular-passa-pela-cidadania>. Acesso em: 09 mai 2017.
- PAROLA, Giulia. **Environmental Democracy at Global Level: Rights and Duties for a New Citizenship**. London: Versita, 2013.
- PINHEIRO, Jair. *O Direito à Cidade*. 2008. Disponível em: < <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf> > .
- RAMIREZ, José Luiz. La ciudad y el sentido del que hacer ciudadano. **Scripta Vetera**. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sv-65.htm>. Acesso em 05 mai. 2017.
- ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade, instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-instrumento-para-as-cidades-que-sonham-crescer-com-justica-e-beleza/>. Acesso em: 05 mai. 2017.
- WEBLEY, Lisa. Qualitative approaches to empirical legal research. In: CANE, Peter; & KRITZER, Herbert M. (eds.). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. Oxford University Press, 2010, 927-947.

CIDADANIA INDÍGENA E EMANCIPAÇÃO SOCIAL: O OLHAR SOBRE O OUTRO

*Cecília Bojarski Pires*¹¹⁸

*Loyuá Ribeiro Fernandes Moreira da Costa*¹¹⁹

*Pablo Ronaldo Gadea de Souza*¹²⁰

Palavras-chave: *Direito indígena; cidadania indígena; Estado plurinacional; pluralismo jurídico.*

O trabalho tem por objetivo o estudo acerca da concepção de cidadania e os contornos jurídicos adotados pelo Brasil e pela Bolívia, no que tange sua aplicabilidade aos povos indígenas. Assim, averiguamos a possibilidade de incidência do fenômeno de constitucionalização simbólica nesses instrumentos normativos e buscamos uma acepção de cidadania condizente à realidade indígena. Para tanto, realizamos um estudo comparado do conceito recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e pela Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia (2009), estabelecendo suas diferenças e amplitudes. Para uma maior compreensão

118. Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPG-DC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

119. Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

120. Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPG-DC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

do contexto jurídico relacionado a este tema, consideramos a legislação em âmbito nacional e internacional.

A fim de compreender a (in)compatibilidade do mecanismo jurídico-político à realidade dos povos indígenas, trazemos à análise a questão da representatividade política e jurisdicional, bem como a relação dos índios para com seus territórios. Diante disso, questionamos: i) O que é cidadania para os povos indígenas? ii) como a relação estabelecida entre os índios e seus territórios influencia na efetivação de sua cidadania? iii) a cosmovisão indígena é apreciada na construção do conceito de cidadania no âmbito jurídico brasileiro e boliviano? Em que medida se dá tal consideração? iv) quais são as diferenças e semelhanças existentes entre as concepções de cidadania indígena brasileira e boliviana? v) É possível uma concepção constitucional de cidadania indígena aquém do ideal liberal imposto pelo paradigma da modernidade? vi) Pode a experiência boliviana contribuir à construção de um conceito emancipador de cidadania indígena?

O tema delimita-se à área jurídica e utiliza outros conhecimentos oriundos das Ciências Sociais, em especial da Sociologia, História e Antropologia, a fim de demonstrar os contornos da cidadania indígena. Quanto ao estudo comparado, este se pauta na ótica do pensamento descolonial e do pluralismo jurídico, estabelecendo um diálogo com autores como Carol Proner, Enzo Bello, Fernando Antônio de Carvalho Dantas, Joaquín Herrera Flores, Germana Moraes, Pedro Brandão, Raquel Freitas, Antônio Carlos Wolkmer, Raquel Yrigoyen Fajardo, Boaventura de Sousa Santos, Paulo Freire, Enrique Dussel, Eugênio Raúl Zaffaroni, Catherine Walsh, Luis Tapia, Nelson Madonado-Torres, Rubén Martínez Dalmau, que abordam aspectos relativos à cidadania no Brasil, na Bolívia e a emersão do Novo Constitucionalismo Latino-

-Americano como paradigma descolonial, assim como a relevância em se considerar juridicamente a cosmovisão indígena a fim de se alcançar a emancipação social.

Quanto à metodologia, procedimento por meio do qual se estabelece o objeto a ser direcionado por regras que indicam as fases do fundamento da sistematização da ciência jurídica, utilizamos o método dialético. Isso porque restringe-se o objeto, identificando seus aspectos históricos, jurídicos e sociais de forma a fundamentar seu conteúdo. Nesse sentido, utilizou-se do seguinte percurso: colocação do problema; construção de um modelo teórico; dedução de consequências particulares; tese das hipóteses e introdução das conclusões na teoria.

Existe um arcabouço jurídico-normativo brasileiro que objetiva a efetivação da cidadania indígena. No entanto, a maioria desses dispositivos mostra-se colonial e reforça a visão do índio universalizado, silvícola, bárbaro, que necessita de tutela para efetivação de seus direitos e para inserção social. Em que pese a Lei nº 6001/1973 (Estatuto do Índio) ressalvar usos, costumes e tradições no âmbito das comunidades indígenas, tal previsão nem sempre é observada. Além disso, tal dispositivo trata o índio como “silvícola”, ainda que tal palavra, presente nas Constituições brasileiras de 1934, 1937, 1946 e 1967, não seja utilizada pela Constituição Federal de 1988. No dicionário da língua portuguesa, de Aurélio Buarque de Holanda, no verbete “silvícola”, lê-se: “que nasce ou vive nas selvas, selvagem, selvático”.

No âmbito do judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF), quando se volta para apreciação de questões indígenas (embora seja uma pauta marginalizada em sua agenda de interesses), notavelmente nas que dizem respeito ao acesso destes aos territórios originários, não faz uso de elementos da cosmovisão indígena. O que se observa é uma atuação limitada à aplicação

de institutos de um direito que, por opção, é alheio à realidade dos oprimidos. A dificuldade de aproximação do “operador do direito” à realidade indígena e seu *modus vivendi*, configura despachos alienados e de uma justiça politicamente ineficaz.

No que tange às terras indígenas no Brasil, além de terem de passar por um longo e custoso processo de demarcação realizado pelo órgão do Poder Executivo, Fundação Nacional do Índio (Funai), que encontra vários obstáculos na execução de tal tarefa, quando demarcadas, permanecem como bens em nome da União. Essa questão também configura uma afronta à Convenção 169 da OIT. Sendo assim, se não há efetivo acesso aos territórios originários, não há possibilidade de exercício da cidadania indígena. Assim, constata-se que há um grande lapso de representação indígena no âmbito dos poderes instituídos, fato que reflete o caráter segregador adotado pelo Estado brasileiro ao considerar os povos indígenas.

Em âmbito internacional, esse cenário vai de encontro à premissas da Convenção 169 da OIT, referente aos direitos dos povos originários. Isso porque o Brasil não considera os costumes e o direito consuetudinário de tais povos, posicionando-se contraditório aos ditames de um Estado que se intitula constitucionalmente como “pluralista” (preâmbulo da Constituição Federal de 1988) e multicultural.

A conclusão em que chegamos é a de que o conceito de cidadania vigente no Brasil é ultrapassado e “estadocêntrico” (BELLO, 2012, p. 94), uma vez que garante apenas simbolicamente o “pleno exercício dos direitos culturais” e o comprometimento para com as tradições e as manifestações das culturas populares.

Ao contrário, o conceito de cidadania boliviano se mostra mais plural do que o brasileiro. De acordo com Yrigoyen Fajardo (2011), a Bolívia é representante do chamado “constitucionalis-

mo plurinacional”. Os povos indígenas bolivianos são considerados povos autônomos, tendo direito ao exercício do autogoverno no âmbito de seus territórios, bem como a uma participação popular mais direta e representativa na política nacional.

Além disso, o Poder Judiciário boliviano, quando da tomada de decisões que envolvam direitos dos povos indígenas, traz à análise e faz uso de elementos da cosmovisão de tais povos, existindo, inclusive, uma Justiça Especial, dedicada ao tratamento de questões agroambientais e indígenas.

Em relação ao tratamento dado ao território, a Constituição boliviana entende que o domínio territorial exercido pelos povos indígenas tem caráter ancestral, tendo a titularidade da terra caráter coletivo, elemento este fundamental à concepção de cidadania indígena, por serem tais povos “essencialmente coletivos” (BRANDÃO, 2015, P. 49). Assim, o Estado boliviano reconhece, protege e garante a propriedade comunitária ou coletiva da terra, que compreende o “Território Indígena Originário Campesino” (TIOC). Essa classificação de propriedade tem caráter coletivo, indivisível, imprescritível, impenhorável, inalienável e irreversível, não incidindo, ainda, o pagamento de impostos. Outro ponto relevante é o fato de que a criação, a modificação e a delimitação dos territórios deve levar em consideração a vontade da etnia ali presente.

Dessa forma, é possível concluir que o modelo de cidadania adotado pela Bolívia, mostra-se, de fato, em consonância com o modelo que deve vigorar em um Estado que se afirma plurinacional, uma vez que traz mecanismos efetivos de participação dos povos indígenas originários e procura respeitar suas cosmovisões. Diferentemente, o modelo de cidadania que vigora no Brasil mostra-se marcadamente colonial e resistente às mudanças interpeladas pela realidade dos oprimidos e à aceitação da existência de uma identidade indígena composta

por diversas etnias. Sendo assim, é possível afirmar que a experiência boliviana é capaz de contribuir ao Brasil para a construção de um modelo de cidadania mais plural e justo.

CIDADANIA, EDUCAÇÃO E ESPIRITUALIDADE: A FORMAÇÃO DE CRIANÇAS NA ESCOLA BUDISTA DO CAMINHO DO MEIO EM VIAMÃO - RS

*Louisie Dazzi Machado*¹²¹

Palavras-chave: *democracia; cidadania; educação; espiritualidade*

O presente trabalho tem como objetivo propor algumas reflexões sobre a formação do indivíduo a partir da compreensão de relações éticas entre o cidadão e a sociedade em contextos envolvendo a exclusão social e a abordagem da educação a partir da ótica da espiritualidade.

De pronto, é importante compreender que as teorias modernas sobre cidadania são um produto de construções históricas, sociais e políticas originárias da Europa e dos EUA. Todavia, conforme afirma Enzo Bello (2012:30), diferentemente do modelo de cidadania no âmbito do constitucionalismo liberal europeu e estadunidense, na América Latina prepondera a dimensão de cidadania social, que denota características e expressões particulares em cada contexto histórico, político, social e cultural.

121. Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Nesse sentido, o conceito de cidadania proposto neste trabalho pretende questionar o modelo de Thomas H. Marshall em que a cidadania é concebida como “um processo evolutivo e aponta a cidadania democrática como composta pelas cidadanias civil, política e social, revelando uma conjugação entre as desigualdades do mercado e a igualdade jurídica.” (BELLO, 2010:522). O que se pretende é pensar na cidadania como um processo dinâmico em relação à participação política ativa, e não como uma situação de *status* e titularidade de direitos.

Na formação do estado moderno, a cidadania passou a ser compreendida como sinônimo de pertencimento a um determinado Estado. Com o surgimento do liberalismo, a cidadania assume um outro papel e apresenta uma definição liberal em que se consolida como um *status* jurídico em que o seu portador estaria vinculado a um estado nacional e protegido por lei. Posteriormente, a partir do contratualismo e do jusnaturalismo como modelos filosóficos, o tratamento central aos direitos naturais desenhou uma cidadania pautada na propriedade privada e na necessidade de limitação do poder estatal aos cidadãos livres. Foi constituído, então, uma versão dos direitos individuais ou negativos de cidadania na modernidade, pautadas no pensamento liberal do século 18.¹²²

Já nesse modelo é perceptível a diferenciação entre cidadãos ativos e passivos, em que nesses últimos começa a ser delimitada uma vertente ativa dos direitos políticos – de votar e ser eleito – e a cidadania no sentido amplo, com a dimensão jurídica e *status* de direitos.

Todos esses modelos historicamente se baseiam na teorização de Thomas H. Marshall que, ao conceber a cidadania

122. Nesse sentido, afirma Enzo Bello (2012:524): Em suma, são as seguintes as características da cidadania liberal: passividade, formalidade, institucionalidade, caráter restritivo, igualdade normativa, nacionalidade e territorialidade. Para viabilizar um sistema que as organizasse, promoveu-se nos textos constitucionais e declarações de direitos uma clara separação entre os “direitos do homem”, tidos como universais e inerentes à figura do “homem abstrato”, e os “direitos do cidadão”, de titularidade condicionada ao pertencimento a um determinado estado.

em seu aspecto liberal-democrático ampliado, estende o status de cidadão aos novos atores e outros antes discriminados. O que se concretiza pela leitura do autor é uma ampliação do raio de abrangência da cidadania, que passa a ser representada pelo alargamento dos direitos e pelo aumento dos sujeitos detentores do *status* de cidadão. Essa visão de Marshall representa um progresso em relação ao modelo liberal restrito de cidadania e caracteriza sua visão institucional da materialização dos direitos de cidadania através das quatro entidades políticas “os tribunais, os corpos representativos, os serviços sociais e as escolas” (BELLO, 2010:525)

Karl Marx, por sua vez, critica veementemente os “direitos do homem” em razão de sua natureza individual e privada e o caráter restrito da cidadania civil, em razão da abrangência insuficiente de sujeitos para a promoção da “cidadania plena”. O processo de ampliação da cidadania, para Marx, deveria estar baseado na expansão dos direitos civis a partir da crítica ao direito e à propriedade particular na adoção do sufrágio universal e na incorporação das demandas dos trabalhadores no espaço político. Nesse ponto, o autor identifica a noção de alienação do trabalho em todos os aspectos, inclusive na sua faceta jurídica.

Como pensar, então, na formação para a cidadania ativa? De que maneira a educação pode influenciar na formação de um cidadão questionador e crítico da sua própria condição? Humberto Maturana, neurobiólogo chileno, desenvolve uma análise geral sobre a abordagem da educação na perspectiva da biologia do conhecimento através de uma rica epistemologia denominada por Aurora Rabelo de “biologia do conhecimento”. A reflexão do autor permite uma ultrapassagem ao pensamento ocidental dualista e traz a possibilidade de estabelecimento de um diálogo entre o saber biológico e o saber social.

O primeiro apontamento trazido pelo autor envolve o propósito em estudar. Ele afirma que em seu tempo de estudante, foi motivado pelo sentimento de dever ao país o que se recebia com responsabilidade social. O que fazia com que se buscasse o fim da pobreza, do sofrimento, da desigualdade e dos abusos, motivações baseadas em emoção e sensibilidade. Todavia, o autor afirma que hoje os estudantes se preocupam em competir no mercado profissional, o que impede que haja a coincidência entre propósito individual e propósito social. Dessa forma, o estudante se insere no meio de competição, uma competição mercadológica não sadia e artificial, que vai de encontro da formação biológica dos seres vivos uma vez que nela a vitória de um surge da derrota do outro.

A partir desse entendimento de que as motivações atuais não são sensíveis e emocionais, o autor entra no debate que envolve a razão e a emoção. Por vivermos em uma cultura que desvaloriza a emoção em função de uma supervalorização da razão, nos declaramos seres racionais motivados por um desejo de dizer que nós, os humanos, nos distinguimos dos outros animais por sermos seres racionais.

Contudo, o autor entende que as emoções não são algo que obscurece o entendimento, não são restrições da razão: são dinâmicas corporais que especificam os domínios de ação em que nos movemos. Para ele, o ser humano constitui no entrelaçamento do emocional com o racional, e as ações racionais humanas tem fundamento emocional. Esse fundamento emocional, para o autor, seria a condição de possibilidade da razão. Assim, o viver humano seria um contínuo entrelaçamento de emoções e linguagens como um fluir de coordenações consensuais de ações e emoções.

Uma tentativa prática de abordagem crítica da educação que aproxima a formação emocional, espiritual e social é a propos-

ta pedagógica da “Pedagogia da Sabedoria dos Cinco Dhyani Budas” fundamentada na cultura oriental budista como alternativa à pedagogia ocidental. Essa pedagogia foi criada como metodologia de trabalho na Escola Infantil Caminho do Meio, que iniciou seu funcionamento em 2009 no Instituto Caminho do Meio, comunidade budista existente desde 1998 na estrada Caminho do Meio no município de Viamão, no Rio Grande do Sul. A justificativa para a efetivação desses ensinamentos no Brasil se baseia na necessidade de criação de uma pedagogia alternativa àquela ocidental, gerada por uma cultura de educação como imposição de comportamento e de preparação para atuação em um mundo conhecido e previsível.

A escola, apesar de se encontrar localizada dentro de uma comunidade budista, não é restrita às crianças moradoras daquele espaço. Pelo contrário, a comunidade Caminho do Meio, por ter uma proximidade com o bairro vizinho - a comunidade do Castelinho - recebe moradores e crianças no ensino gratuito. O contexto do recebimento das crianças e de troca e aprendizado acontece, portanto, a partir da relação com uma comunidade inserida num contexto de exclusão, de dificuldade de acesso aos direitos básicos de saúde, transporte e educação públicos.

A escola funciona publicamente, ainda que não-estatizada, e trabalha através de uma abordagem teórica a partir da criação de um ambiente acolhedor, compreensivo, compassivo, estruturador e espiritual. Essa criação do ambiente espiritual envolve, sobretudo, a sabedoria daquilo que está além de vida e morte, nome e forma, espaço e tempo, amor ou abandono, vitórias e derrotas.¹²³

O que se tem, então, é ao menos uma tentativa de abordagem da educação como um empreendimento coletivo e como

123. Ver “as cinco sabedorias na educação e o treinamento do cebb” por Lama Padma Santem em: <http://www.cebb.org.br/as-cinco-sabedorias-na-educacao-e-o-treinamento-do-cebb/>

um encontro de singularidades. Nesse sentido, formar cidadãos que compreendem o seu papel na sociedade e os seus direitos como moradores daquela cidade ou pertencentes a determinado grupo envolve, também, formar pessoas prontas para questionar as suas individualidades e se abrirem para alteridade. E estar aberto para a alteridade significa não tomar o outro como uma representação - redundando no mais do mesmo - mas perceber o outro como tal, por si mesmo, diferente. Assim, a educação “pelo” outro, ainda que esse outro seja diferente, alcança diretamente a compassividade e a amorosidade, uma vez que o outro também sou eu. Desse modo, o resultado da educação através do olhar da espiritualidade resulta na importância de situar o indivíduo como integrante e como construtor do meio social em que se insere.

BIBLIOGRAFIA

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999

MATURANA, Humberto. *Emoções e Linguagem na Educação e na Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002

GALLO, Sílvio. Eu, o outro e tantos outros: educação, alteridade e filosofia da diferença. In: **Anais do II Congresso Internacional Cotidiano: Diálogos sobre Diálogos. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro**. 2008. p. 1-16.

BELLO, Enzo. **Teoria dialética da cidadania: política e direito na atuação dos movimentos sociais urbanos de ocupação na cidade do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2011

_____. Cidadania, alienação e fetichismo constitucional. In: **Direito e Marxismo**. Enzo Bello; Martonio Mont'Alverne Barreto Lima. (Org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.07-33.

EIXO TEMÁTICO II - DISPUTA POR TERRITÓRIOS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E RURAL

DESAFIO AO DIREITO DE MORADIA: O DILEMA DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS PRECÁRIOS, O RESGATE DA CIDADANIA E A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

*Igor Ajouz¹²⁴, Cláudia Franco Corrêa¹²⁵, Morgana
Paiva Valim¹²⁶ e Mariana de Freitas Rasga¹²⁷*

Palavras-chave: *Regularização Fundiária; Direito; Moradia; Planejamento Urbano; Assentamentos Precários.*

124. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Professor Auxiliar da Universidade Veiga de Almeida (UVA).

125. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Estágio de Pós-Doutorado em Antropologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação da Universidade Veiga de Almeida (UVA) e Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

126. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Gama Filho (UGF). Professora da UVA.

127. Mestra e Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Professora da UVA e da Universidade Estácio de Sá (UNESA).

INTRODUÇÃO

A produção deste trabalho objetiva realizar uma investigação sobre o prisma dos assentamentos urbanos localizados na favela do Terreirão¹²⁸, situada no bairro do Recreio dos Bandeirantes, no Rio de Janeiro. Neste aspecto, a proposta é suscitar questionamentos sobre os problemas encontrados na regularização fundiária¹²⁹ da população favelada daquela localidade e com isso identificar os obstáculos no entorno das políticas governamentais para sedimentação do direito à moradia enquanto preceito mandamental contido na Lei Fundamental.

O adensamento urbano na favela do Terreirão ocorre há mais 60 anos cujo território é alvo de disputas¹³⁰, em virtude dos reflexos projetados naquele bairro, considerado de alto padrão de moradia pela classe mais abastada foco de investimentos particulares e estatais. Diversas foram as ações privadas e públicas¹³¹ tendentes à remoção dos moradores considerados “classes perigosas”, conforme Chalhoub (2001, p.76), da região que já foi considerada “O Sertão Carioca” (CORREIA, 1936, p. 11), fato este que contribui para um cotidiano alijador de direitos sociais e fundamentais (VALLADARES, 2005) para o processo de visibilidade dentro dessa megalópole que é o Rio de Janeiro.

128. A favela do Terreirão conhecida também como favela do Canal das Taxas está encravada na gleba “C” daquela localidade entre o Morro do Rangel e Avenida Gilka Machado, conta alta densidade demográfica, apesar de alguns investimentos públicos ainda mantêm-se sem infraestrutura adequada para moradia da população marginalizada, ou seja, em determinados locais não há arruamento; becos e vielas em excesso o que inviabiliza a entrada de serviços importantes, como caminhões de lixo e ambulâncias; falta de ventilação o que é um fator propagador de doenças; improvisação de encanamentos com despejo de esgoto à céu aberto o que compromete a sustentabilidade ambiental; precarização de iluminação pública; sem saneamento básico entre outros.

129. Art. 46 - A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Lei 11.977/2009).

130. <http://favelabairro.orgfree.com/page15.html>

131. <http://www.brasil247.com/pt/247/favela247/137691/A-hist%C3%B3ria-das-remo%C3%A7%C3%B5es-no-Rio-de-Janeiro.htm>

O fato é que esses locais de moradia, verdadeiros enclaves para a sociologia urbana, polarizam o entendimento equivocado de uma cidade segmentada em polos centrais e periféricos (ABREU, 1994, p.11), por conta de políticas segregadoras de uma estrutura socioespacial condicionada ao desprovimento de planos de moradia urbana ou valor para o capital especulativo. Isso porque, a partir da saturação dos grandes centros, começam a ser invadidas e ocupadas de forma (des)ordenada.

Não por acaso que os efeitos das desigualdades inscritas nestes espaços urbanos permitem a diferenciação, segmentação e a hierarquização que, por si sós, acabam por contribuir numa reificação¹³² destas disparidades no território disputado.

Nesse âmbito, as favelas, por carecerem de políticas de planejamento urbano eficazes com vias a um processo de implementação da democratização do direito de moradia, são muitas vezes dimensionadas pela ocupação de solo irregular cuja habitabilidade propicia a difusão da pobreza, em que as classes empobrecidas tendem a sofrer de forma mais contundente os efeitos do isolamento provocados pela exclusão social.

Para além de um ideal republicano, a cidadania permanece como uma promessa não consolidada e essas experiências urbanas restringem direitos fundamentais e transformam a precariedade da habitação um grave problema social.

Há décadas o processo de regularização das favelas no Brasil é questionado. No entanto, não houve até o momento propostas de regularização do uso do solo, condizentes com a dinâmica democrática da cidade. De certo é que, a perspectiva de debates sobre os dilemas de cidadania à luz do direito à moradia é parte sintomática de um cenário às escuras ditado pela ausência de políticas públicas, responsabilidades e compromissos constitucionais.

132. Bourdieu (1997) afirma que espaço social reificado caracteriza-se como sobreposição às estruturas do espaço físico as estruturas do espaço social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O redimensionamento de olhares em relação à habitabilidade dos assentamentos precários deve permitir respostas ao espaço permanente de moradia nas favelas como meio de enfrentamento à regularização fundiária para a erradicação do abandono social e do infortúnio dos miseráveis, infames, indesejáveis e desimportantes.

A favela é marcadamente um espaço envolto de contradições e ambivalências. A complexidade que abriga a problemática habitacional cria uma necessária abordagem crítica no entorno das políticas públicas, direitos sociais, cidadania e democracia como objeto de reflexão sobre a regularização fundiária e seus diálogos possíveis.

Assim sendo, informamos que aqui não se esgota a tônica da desmistificação do tema, ora tratado, nem se limitam discussões pelas breves linhas aqui tracejadas. O desafio cabe ao percurso que será instaurado pelos atravessamentos constitucionais, ambiguidades presentes na sociologia urbana e paradoxos de uma cidade deteriorada por processos históricos em disputa e sobre controle.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/Fase, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: Idem. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos.

- In: Idem (org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001, p. 5-16.
- CORRÊA, Armando Magalhães. **O sertão carioca**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.
- CORRÊA, Cláudia Franco. **Controvérsias entre o direito de moradia em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: “O direito de Laje” em questão**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.
- CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da *belle époque***. São Paulo: Ed. Unicamp, 2001.
- FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (org.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MARICATTO Ermínia. **Brasil, cidades-alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

A “POLÍTICA HIGIENISTA” NA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E NA SELETIVIDADE DA APLICAÇÃO DO DIREITO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

*Eduardo Langoni de Oliveira Filho*¹³³

*Luiz Marcelo da Fontoura Xavier*¹³⁴

Palavras-Chave: *Cidade, Polícia, Direito Penal, Governo, Ordem Pública*

O objetivo deste trabalho é demonstrar que ao longo da história por conta de um modo de produção capitalista e de modelos de cidades de países hegemônicos, a população mais pobre foi “deslocada para as margens”. Este deslocamento corresponde a segunda metade do século XIX e se estende até os dias atuais através de uma “ideologia de higiene” que caracteriza uma intensa fragmentação social e a transformação do espaço/cidade para atendimento das exigências do capitalismo. Pretende ainda demonstrar, que tal processo de higienização e fragmentação social promove realidades sociais e atuações

133. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduado em Direito pela Faculdade Metodista Granbery.

134. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Políticas Públicas de Segurança e Justiça Criminal pela UFF.

distintas por parte da Polícia que, em nome do poder público, promove sistemática violação de direitos fundamentais dos mais pobres, utilizando para isso o conceito vago de “ordem pública” e “defesa social”, que servem de veículos instrumentais para um agir do Estado, valendo-se do direito penal para atingir de forma mais severa os pobres em detrimento das elites econômicas. A metodologia pauta-se na teoria crítica, e se vale da pesquisa interdisciplinar entre os ramos do Direito, Sociologia, Criminologia e Geografia Política. A pesquisa propõe ser qualitativa, instrumentalizando em termos de estratégias e técnicas de pesquisa os raciocínios indutivo e dedutivo, a partir de revisão bibliográfica e análise documental. A conclusão é de que o sistema capitalista impôs uma fragmentação social intensa, inclusive no território, bem como na aplicação do direito, onde normas jurídicas são ignoradas ou aplicadas através de interpretações diversas, dadas de acordo com o autor do fato e com o território/espaço urbano onde o fato ocorreu.

A cidade do Rio de Janeiro apresenta-se como a típica cidade acolhedora, que embalada pelos repiques das baterias e pelo som do samba, recebe a todos de braços abertos. Mas, historicamente, revela sinais de opressão e exclusão, que à luz da tendência capitalista, deram grandes contribuições para um dos maiores problemas sociais que afetam a cidade atualmente: “a favelização da pobreza”.

Retomando meados do século XIX e início do século XX, ABREU (1998, p.35) nos traz que a cidade do Rio de Janeiro passa por um grande processo de transformação urbana. De forma inédita, apresentava uma estrutura de classes sociais conflitantes marcadas espacialmente no espaço urbano, impulsionados, principalmente, pelo surgimento da indústria, incremento do comércio e serviços nas áreas centrais da cidade.

Com o desenvolvimento das regiões centrais, a presença da população pobre, moradores dos grandes cortiços e que representavam cerca de 50% da população (CAMPOS, 2004, p.53), começaram a ser deslocados para as periferias. Pois, os pobres passaram a ser vistos como um perigo, segundo Chalhoub (2006, p. 29) “as classes pobres não passaram a ser vistas como classes perigosas apenas porque poderiam oferecer problemas para a organização do trabalho e a manutenção da ordem pública. Os pobres ofereciam também perigo de contágio”.

Com essa associação da pobreza à ideia de higienização, se busca legitimar um discurso de intervencionista de ordem e disciplina das condições de vida e do próprio trabalho para controlar os espaços e corpos. Neste sentido Sobrinho (2013, p. 210-235) explica que

...a concepção higienista também é revelada na estética burguesa que será objeto de apreciação das camadas sociais variadas, os costumes parisienses serão difundidos pelas camadas privilegiadas como sinal de grandiosidade e bom gosto, em especial nas vestimentas e nas edificações. Um padrão de moralidade burguesa predomina, se aproxima mais do modo de vida europeu e renega o nacional como “atrasado socialmente”. Será preciso manter a mente dos pobres distante dos vícios e pensamentos que degeneram o homem e educar as crianças pobres para o trabalho.

Entretanto, como essa classe mais pobre não detinha recursos para a mobilidade e as “oportunidades” de trabalho continuavam na região central, acabaram migrando para as favelas ao redor dos grandes centros, que desde então cresceram significativamente, correspondendo, atualmente, a cerca

de 22% da população total da cidade do Rio de Janeiro, conforme dados do Censo de 2010 realizado pelo IBGE.

Após a intervenção estatal, que ocorre com a demolição dos cortiços e o deslocamento da população mais pobre a fim de se adotar um padrão estético de cidade Europeu em detrimento da própria identidade nacional, atende-se aos padrões burgueses. Inclusive se promove a valorização dos territórios centrais (propriedade privada) para que os recém-deslocados fiquem longe ou separados dos novos locais e se mantenham nas localidades que foram realocados.

Cooptado pelos ideais capitalistas, o Estado promoveu a reestruturação do centro da cidade com a clara divisão urbana de acordo com a classe social. E, através do discurso de “ordem e progresso” se vale de instrumentos jurídicos para manter a estrutura criada, momento em que ganha destaque o “direito penal seletivo”, no qual o Estado escolhe aqueles que serão punidos em nome de um dito controle social.

O conceito de “ordem pública” e de “defesa social”, insculpidos na legislação vigente, mostra-se extremamente vago, de forma a permitir uma seletividade do uso da força e dos aparelhos de coerção notadamente através da Polícia que, atuando em nome do “Estado”, viola sistematicamente direitos humanos e garantias fundamentais da população mais pobre, na qual o Direito Penal é instrumentalizado de forma diferente em relação as zonas mais nobres, onde residem as elites da nossa sociedade.

No que tange a seletividade do Direito Penal (“Punir os mais pobres”) Dimoulis (2016) ressalta ainda que

a observação sociológica indica que o Direito Penal funciona de maneira seletiva e garante a estabilidade da ordem capitalista. É um direito da classe

dominante tanto no micronível (pessoas envolvidas como réus e presos) como no macronível (função social-objetiva de seu funcionamento). Para tanto, recorre-se a brutalidade. Por isso, causa estranheza a tese de ilustres penalistas que defendem a necessidade do direito penal para amenizar os conflitos, evitando que a sociedade enfrente situação de “verdadeira miséria”. (opinião sustentada por HASSEMER, 2003, pag.37) Essa visão oferece uma imagem idílica de Estado como garantia do bem comum e dos direitos humanos (expressivo exemplo da tentativa de legitimar o direito e o Estado pode ser encontrado em Dworkin, 1999, p.115-116,231), ocultando a violência como meio de imposição dos interesses e grupos dominantes.

Nessa tônica de fragmentação social, política higienista, onde o espaço urbano é dividido de forma elitista para que os mais pobres se estabeleçam em determinados territórios, entra a atuação policial, sob a alegada “proteção da ordem pública e da defesa social”. Utilizando desses dois institutos legais, se cria uma dualidade que separa dois contextos totalmente opostos: de um lado se faz vigorar nos territórios da população excluída, um “Estado Policial”, enquanto na outra ponta, as zonas nobres ocupadas pelas elites, as polícias são cobradas para atuarem em consonância com o “Estado de Direito”, preservando garantias fundamentais de forma seletiva.

Sobre “estado de polícia” e o “estado de direito” assim ensinam Zaffaroni e outros (2003, p. 94-100):

O modelo ideal de Estado de Polícia caracteriza-se pelo exercício do poder vertical e autoritário e pela distribuição de justiça substancialista de grupos ou

classes sociais, expressiva de direitos meta-humanos paternalistas, que suprime conflitos humanos mediante as funções manifestas positivas de retribuição e de prevenção da pena criminal conforme a vontade hegemônica do grupo ou classe social no poder. O modelo do estado de direito caracteriza-se pelo poder horizontalmente/democrático e pela distribuição de justiça procedimental da maioria, expressiva de direitos humanos fraternos, que resolve os conflitos humanos conforme regras democráticas estabelecidas, com redução ou limitação do poder punitivo por parte do estado de polícia.

A conclusão é no sentido de que, por força do capitalismo, através da instrumentalização da “ideologia da higiene” do espaço urbano, a população mais pobre foi deslocada e marginalizada para territórios dentro do espaço urbano. Nesses espaços o Direito Penal, que deveria significar uma limitação ao *ius puniendi*, é instrumentalizado pelo Estado, utilizando-se dos conceitos vagos de “ordem pública” e “defesa social” para seletivamente atingir os mais pobres em detrimento da classe dominante. Demonstra-se com isso um caráter nitidamente seletivo da aplicação da Lei, conforme o espaço e o agente punido, mantendo assim a permanente “situação de guerra”, que legitima a manutenção do “estado de polícia”.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M.A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1988.
- CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento da Rotina do Trabalho do Dia-Dia**. 9. ed. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 2004.

- CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril: Cortiços e Epidemias na Corte Imperial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- DIMOULIS, Dimitri. **Direito Penal Constitucional – Garantismo na perspectiva do pragmatismo jurídico-político**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.
- IBGE. **Cidade**. Censo 2010; Favela: estimativa IPP sobre IBGE. Censo 2010
- OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso Soares de. **A Concepção saneadora da pobreza nas políticas públicas contemporâneas (2006-2011) na Cidade de São Paulo: análise crítica do processo de disciplinamento da informalidade**. 2011. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, Universidade Cruzeiro do Sul, São Paulo, 2011.
- ZAFFARONI, Eugenio Raul. BATISTA, Nilo. SLOKAR, Alejandro. ALAGIA, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro: primeiro volume Teoria Geral do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ARROIO PAVUNA E A LUTA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

*Daniel Mendes Mesquita de Sousa*¹³⁵

*Marcos Reis Maia*¹³⁶

*Regina Bienenstein*¹³⁷

Palavras-chave: *Arroio Pavuna; regularização fundiária; plano popular.*

A comunidade Arroio Pavuna, localizada em terras da União, na foz do rio Arroio Pavuna, que deságua na Lagoa de Jacarepaguá, Rio de Janeiro, teve origem ainda na década de 1910. Inicialmente ocupando a Praia das Pedrinhas, seus moradores exerciam a pesca como garantia do seu sustento. Em 1938, a comunidade se transferiu para a foz do rio citado, lá permanecendo até hoje, não sem luta contra remoção forçada. Na década 1980, período de expansão da cidade para a zona oeste, a comunidade começou a ser ameaçada de remoção, o que acabou se concretizando em 2006, quando, em tempo recorde, 68 casas foram demolidas para viabilizar a

135. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Arquiteto e Urbanista do NUTH - Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

136. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

137. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU-UFF).

construção de um acesso a dois condomínios. Mas, esse processo não terminou aí. Desde 2007, a prefeitura, utilizando a construção do BRT TransCarioca e a consequente duplicação da Av. Abelardo Bueno como justificativa, continuou a pressão pela remoção, ampliando o assédio sobre as lideranças locais, com a intenção de retirar as 28 casas remanescentes.

Os moradores resistiram, com o apoio da Defensoria Pública e conseguiram garantir sua permanência. Desde então, esses mesmos moradores lutam pela regularização definitiva da posse da terra, que lhes dará segurança e proteção contra possíveis novas investidas sobre a área. Por se tratarem de terras de marinha, são de propriedade da União, e a SPU-RJ (Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro) é a instituição responsável por encaminhar o processo de regularização fundiária¹³⁸. Frente à demora e à necessidade de apresentar um projeto para orientar a titulação, a Associação de Moradores solicitou à UFRJ e à UFF assessoria técnica. Apesar de ser uma comunidade pequena, com poucos problemas de ordem urbanística (insalubridade de algumas moradias e pontos de ocupação da margem de proteção da lagoa), o processo apresenta considerável complexidade, a exemplo da dinâmica de alterações do tecido social original, com seus conflitos fundiários inerentes, considerando as influências do projeto de cidade globalizada e da agenda dos grandes eventos.

Esse resumo expandido está dividido em três partes incluindo essa introdução, onde brevemente indicamos o histórico da luta pelo território de Arroio Pavuna. Em seguida abordaremos o processo de realização do Plano Popular de Arroio Pavuna

138. A comunidade é parte de um imóvel maior, entregue ao Comando da Aeronáutica, e sua regularização fundiária demanda, por um lado, uma série de medidas prévias a serem aprovadas junto à municipalidade e ao Registro de Imóveis, por outro, a elaboração de projetos, que frente à estrutura e à capacidade operacional da SPU, tornam necessárias ações integradas e cooperações interinstitucionais, como a participação do ITERJ.

e da negociação com a SPU-RJ. Por fim, uma conclusão preliminar onde propomos refletir sobre as dificuldades e entraves.

O PLANO POPULAR DE ARROIO PAVUNA E O DIÁLOGO COM A SPU

O projeto começa com o cadastramento de todos os moradores para viabilizar a elaboração de um diagnóstico socioeconômico e urbanístico que permite levantar seus principais problemas. Em seguida, é feito o levantamento urbanístico da área (levantamento de gabarito, estrutura, salubridade, entre outros). Quando temos os levantamentos feitos e uma breve análise da área, são realizadas as assembleias e oficinas, para que haja uma discussão acerca dos parâmetros urbanísticos e da questão da posse de terra. Esses dados e análises permitem que os moradores se conheçam melhor, além de possibilitar identificar a visão dos moradores sobre seu espaço de morar, o que possibilita a criação de um diagnóstico popular.

Foram identificados, junto aos moradores, os principais problemas da comunidade. São eles: (1) precariedade e insalubridade das residências; (2) ausência de rede de abastecimento de água e esgoto; (3) ausência de áreas livres de recreação e lazer, bem como de mobiliário urbano; (4) ausência de um espaço próprio para a Associação de Moradores, que atualmente está sediada na casa da presidente.

A definição da proposta urbanística a ser adotada é feita coletivamente pelos moradores e técnicos, a partir de solução elaborada pela assessoria, tomando por base parâmetros discutidos e definidos também coletivamente, em assembleias. O projeto contemplou os seguintes produtos: (i) projeto de arreamento, onde é importante saber a necessidade da comunidade em relação às suas vias de acesso; (ii) projeto de parcelamento do solo, com a formação dos lotes e uma possível

redistribuição de lotes norteados pelos parâmetros urbanísticos definidos pelos moradores em assembleias; (iii) projeto de tratamento de áreas públicas, para que sejam criadas praças e áreas de lazer para os moradores; (iv) trabalho técnico social, visando a orientação dos moradores sobre os deveres e direitos como titulares dos lotes.

O reconhecimento social também alimenta o processo jurídico, pois traz, entre outras, informações sobre a condição da posse, tempo e forma de obtenção da moradia. Adicionalmente, permite a construção e o encaminhamento de possíveis ações de geração de trabalho e renda baseado na identificação das necessidades e potencialidades locais. As propostas tomam por base o perfil socioeconômico da população, construído por meio dos cadastramentos realizados em campo e a análise, das condições urbanísticas e ambientais e da situação dominial/jurídica da ocupação.

Cabe destacar que o perfil sócio econômico de Arroio Pavuna nos permite caracterizar a comunidade como sendo de baixa renda, onde 94% dos moradores recebem até três salários mínimos e 83% das casas têm até dois cômodos. A quantidade de pessoas que vivem em até um cômodo chega a 53% e 47% dos moradores vivem entre um e dois cômodos. A porcentagem de casas alugadas é de 41%, 59% das casas são próprias e 95% das casas são de alvenaria. A grande maioria dos moradores vive lá há mais de 15 anos (47%), 20% vive lá entre 10 e 15 anos e 13% entre 5 e 10 anos.

A partir de assembleias realizadas na comunidade, os moradores decidiram os parâmetros que nortearam o redesenho urbanístico: lote mínimo de 65 m², lote mínimo para sobrado de 80 m², largura das servidões de 1,2 m, que serão assentados moradores que comprovarem permanência de pelo menos 01 ano e que a titulação será feita no nome da mulher. Foi definida

também a metodologia a ser adotada para os casos de aluguel, em que estabeleceu-se que a titulação se daria em nome dos inquilinos, que pagariam ao proprietário, em forma de aluguel fixado no valor atual, o custo das benfeitorias realizadas.

O projeto de regularização fundiária foi concluído e entregue à SPU-RJ. Nele se incluem: o redesenho do sistema viário e dos lotes (projetos de arruamento e parcelamento) com indicação de locais para construção de novas moradias para famílias em situação de risco, um projeto de revitalização da área, com previsão de equipamentos coletivos e espaços para desenvolvimento de atividades relativas à geração de trabalho e renda, áreas de recreação e lazer, soluções de drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento de água. Concomitantemente a todas as intenções de melhorias na comunidade, instruem-se os processos para titulação individual.

Contudo, para discussão, queremos afirmar que esse acordo judicial, que garantiu o processo de regularização da comunidade, pode não ter valor se a Prefeitura não se empenhar em consolidar a comunidade no tecido da cidade. Ou seja, é necessário que a comunidade vire uma Área de Especial Interesse Social, para que o projeto de regularização fundiária de viabilize e os moradores sejam titulados.

CONCLUSÕES PRELIMINARES

A Comunidade de Arroio Pavuna é um dos diversos territórios que sofrem com o risco de remoção e lutam para conseguir um espaço no Rio de Janeiro. A comunidade conseguiu resistir e trabalha agora para a realização da regularização fundiária plena, com as escrituras individuais e moradia digna. Cabe ressaltar algumas questões importantes nesse processo: (i) primeiro, a participação da SPU-RJ que, como proprietária do terreno, tem atuado em favor da permanência da comunidade;

(ii) da participação da Universidade, que tem contribuído como a realização do projeto e (iii) por fim, é importante frisar que, a todo o momento, estamos lidando com os conflitos, evitando embates judiciais, como apregoa a Lei 11.977 de 2009.

Todo o trabalho é desenvolvido em conjunto com os moradores, suas lideranças e técnicos. Devido ao seu crescimento, sem planejamento, itens importantes relacionados à questão de moradia acabam ficando de lado e é com o conhecimento técnico e o interesse dos moradores de deixarem claro suas necessidades que um projeto de regularização fundiária começa a ser formado. São nas assembleias que os projetos de parcelamento do solo, arruamento e tratamento das áreas públicas vão ganhando forma, de acordo com as características da comunidade. Além disso, é desenvolvido o trabalho social, a fim de orientar os moradores sobre os deveres e direitos como titulares das unidades.

A Regularização Fundiária coopera com o fim da insegurança jurídica quanto à situação de moradia, consistindo-se numa garantia da possibilidade de permanência da população. A participação da SPU-RJ, por ser proprietária da terra e estar encaminhando o processo de regularização fundiária, assim como o apoio das universidades UFF e UFRJ, responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos, são figuras importantes em todo o processo da regularização fundiária. O desafio principal é pensar como o projeto pode garantir a permanência dos moradores e impedir a pressão para o adensamento no local sem que a valorização fundiária os expulse, e para isso é necessário pressionar o poder público para que os conflitos possam ser resolvidos com base em Leis que assegurem o direito à moradia.

UMA ANÁLISE À MEDIDA PROVISÓRIA 759/2016: DA DESCONSTRUÇÃO DA CIDADE À MERA PRODUÇÃO DE PROPRIEDADE

*Alice Nohl Vianna*¹³⁹

*Maria Rita Rodrigues*¹⁴⁰

Palavras Chave: *regularização fundiária urbana plena; áreas de risco; titulação na propriedade; licenciamento; infraestrutura.*

OBJETIVOS

No contexto brasileiro o crescimento populacional obteve um significativo crescimento sobretudo a partir da década de 1970, o que teve como resultado a consolidação de diversos assentamentos urbanos informais, no processo de favelização, e em loteamentos irregulares, que levam consigo uma série de impasses sociais, urbanísticos e ambientais. O processo de crescimento das cidades, principalmente nos grandes centros urbanos, teve como signo um encadeamento desordenado e a exclusão de mais de milhões de pessoas da dita cidade formal e legal.

139. Advogada. Mestranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

140. Advogada. Mestranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Sobreleva enfatizar que o Brasil tem consolidado em seu ordenamento jurídico uma série de legislações que disciplinam a temática da regularização fundiária. Dentre as quais destaca-se a Lei 11.977 de 2009, que trouxe em seu bojo uma série de avanços, na medida em que se trata de uma lei auto-aplicável, e que dispensava decretos ou regulamentos posteriores locais. No entanto, em dezembro de 2016 foi publicada a Medida Provisória 759 de 2016, que além de trazer um encadeamento de fatores que corroboram para sua inconstitucionalidade formal e material¹⁴¹, implica na desconstrução da segurança jurídica fundada ao longo de quarenta anos.

Nesse sentido, objetivo primordial do presente trabalho é expor os retrocessos que a MP 759 de 2016 poderá trazer ao processo de regularização fundiária urbana brasileira.

Inobstante a referida medida provisória dispor sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentamentos da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, o presente resumo não tem o fito de esgotar a temática, sobretudo quando leva-se em consideração todos os pormenores que ela trata, por essa razão, limita-se a análise da MP 759 no seio do procedimento de regularização fundiária urbana, especificamente no tocante às mudanças trazidas no ordenamento referentes ao licenciamento e infraestrutura, de modo a correlacionar com o tema de gestão de riscos, em áreas objeto de regularização.

ABORDAGEM TEÓRICA:

A nova medida provisória 759 editada no dia 23 de dezembro de 2016, revogou todo o Capítulo III da Lei 11.977 de

141. Em um primeiro ponto, a alegação de inconstitucionalidade da MP 759 tem guarida a partir do momento em que se considera que dada ampla legislação pertinente ao tema consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, e considerando-se a gama de experiências exitosas em termos de regularização fundiária urbana, não há que se falar que se está frente a uma situação de relevância e urgência, as quais são caracterizadoras da legitimidade de medidas provisórias consoante disposição expressa no artigo 62 da Constituição da República de 1988.

2009, que dispunha sobre a regularização fundiária urbana de forma inovadora no ordenamento jurídico nacional, pois previa instrumentos facilitadores para o procedimento, a flexibilização de índices e parâmetros urbanísticos sem a necessidade de atendimento aos dispositivos da Lei 6.766 de 1979, a possibilidade de redução de áreas públicas, a possibilidade de regularização em Áreas de Preservação Permanente, bem como o licenciamento urbanístico e ambiental de forma integrada.

Não obstante os avanços promovidos pela Lei 11.977 de 2009 e sua aplicação relativamente exitosa durante oito anos em muitos Municípios brasileiros, a edição na nova MP 759 de 2016 em meio ao contexto político e econômico vivenciado atualmente, traz retrocessos no tocante aos instrumentos e procedimentos previstos, sobretudo por revogar o conceito de regularização fundiária de forma plena da Lei 11.977 de 2009.

Pela mencionada Lei, a regularização deveria ser tratada de forma plena, considerando a multidisciplinariedade e a complexidade do procedimento, de modo a contemplar as intervenções de cunho urbanístico, ambiental, social e jurídico, atentando-se, primordialmente, à segurança do direito a moradia digna e do direito à cidade.

Além de prever novos princípios para regularização fundiária, todos de origem econômica e que visam o bom funcionamento do mercado relativo à terras, a nova MP retrocede sob o ponto de vista da exigência fundamental de implantação de infraestrutura mínima, bem como da previsão de obras de urbanização necessárias para que posteriormente se promova a titulação dos moradores.

A começar pelo fato de que a MP, conforme depreende-se de seu texto, não prevê a implantação de infraestrutura mínima como condição para a implementação da regularização, em áreas enquadradas como de interesse social, assim como

anteriormente exigido na Lei 11.977/09. Dessa forma, dispõe apenas que o poder público competente deverá implantar a infraestrutura essencial (art. 31), podendo executar tais obras infraestruturais durante, ou até mesmo depois de concluída a regularização (§2º, art.31).

Ainda nesse sentido, o artigo 33, §5º da MP 759/2016 diz que o projeto de regularização será levado à registro junto com o cronograma de obras e serviços a serem realizados, ou seja, prevê a dimensão urbanística da regularização como ação futura, e não como condicionante ao procedimento, abrindo lacunas que acredita-se serem propositais para efetivar-se a regularização puramente registraria das áreas.

Verifica-se que com base na MP, a população moradora de núcleos urbanos informais poderá ser titulada na propriedade, sobretudo de suas lajes, sem a regulamentação expressa da previsão condicionante de estudos técnicos de risco, ou promoção de obras urbanas essenciais à garantia da moradia digna e direito à cidade dos beneficiários.

Apesar do artigo 12 da MP prever que a regularização não se aplica aos núcleos urbanos informais situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, analisando juridicamente a redação da norma, compreende-se que as obras necessárias ao saneamento do risco, bem como demais obras de melhorias urbanas, podem ficar em segundo plano, tendo como prioridade a titulação dos moradores, uma vez que o projeto de regularização poderá ser registrado em cartório mediante a simples apresentação de cronograma de obras.

Neste contexto, importa ressaltar que toda esta alteração no processo de regularização fundiária urbana promovida pela MP 759 de 2016, que como evidenciado negligencia aspectos basilares de infraestrutura, vai de encontro às diretrizes e objetivos fixados pelo novo marco regulatório brasileiro que institui

a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Isso porque a essência da PNPDEC (Lei 12.608/2012), tem fundamento na proteção e na precaução, de maneira que a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção de medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.

Lado outro, entende-se que âmago da regularização fundiária plena instituída pela Lei 11.977/2009 guarda correlação aos preceitos e diretrizes da Lei 12.608/2012, na medida em que ambos diplomas legais levam em conta a multidisciplinaridade e complexidade das políticas de ordenamento territorial. Dessa forma, o desenvolvimento urbano deve estar integrado, à saúde, ao meio ambiente, à mudança climática, gestão de recursos hídricos, infraestrutura, geologia, educação, tecnologia e demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

A MP 759 de 2016 não dispõe sobre o procedimento de licenciamento integrado, como fazia a Lei 11.977 de 2009, postergando para “ato do poder executivo federal”, conhecido como decreto regulamentador, as normas e procedimentos necessários ao registro da regularização fundiária, fator que contribui para o esvaziamento das competências estaduais e municipais acerca do licenciamento da regularização fundiária urbana. Além disso, não se evidencia a incorporação da redução de risco entre os elementos da gestão territorial, uma vez que o cerne da regularização fundiária nesse caso encontra-se prioritariamente na titulação da propriedade, e não em fatores infraestruturais, e de melhorias urbanas, que também são de suma importância, para a consagração do direito à moradia adequada.

CONCLUSÕES

Sob as novas diretrizes da MP 759/2016, identifica-se o viés mercadológico imobiliário bem como a propagação da lógica de

financeirização da moradia, uma vez que promover a titulação da propriedade nas áreas informais e precárias, sem a condicionante de implementação das ações urbanísticas, ambientais e sociais durante o procedimento de regularização fundiária, pode ocasionar expulsão dos moradores das áreas, produzindo uma lógica reversa da regularização, que sempre teve como princípio a manutenção da população local nas áreas ocupadas.

Embora a defesa acerca da necessidade de titulação da propriedade, o que de certa forma guarda estreita relação com a visão do economista peruano Hernando de Soto em sua obra *O Mistério do Capital*, faz-se necessário compreender que a regularização fundiária urbana não se limita a titulação da propriedade como um simples meio de dinamização da economia.

Trata-se, portanto, de uma verdadeira construção de cidades, o que inclui além da titulação, a consecução de terras com adequado oferecimento de infraestrutura de modo a erradicar vulnerabilidades e riscos em consonância tanto com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei 12.608/2012, como quanto pelos compromissos assumidos pela nova Agenda Urbana para Urbanização Sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC**; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em 8 abril 2017.

_____. Medida Provisória 759, 22 de dezembro de 2016. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em 8 abril 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, *et. al.* Carta ao Brasil. **Medida provisória 759/2016:** A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Disponível em: <<http://fase.org.br/wp-content/uploads/2017/02/A-desconstru%C3%A7%C3%A3o-da-Regulariza%C3%A7%C3%A3o-Fundi%C3%A1ria-no-Brasil.pdf>>. Acesso em 8 de abril 2017.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Propriedade ou Posse da Terra?** Os riscos da MP que muda a estrutura fundiária no Brasil. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/os-riscos-da-mp-que-muda-a-estrutura-fundiaria-no-brasil/>>. Acesso em 7 abril 2017.

EIXO TEMÁTICO III - DIREITO À CIDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE

DIREITO À CIDADE E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ORDENAÇÃO DO SOLO URBANO: UM ESTUDO COMPARADO DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS TERRITÓRIOS DO COMPLEXO DO ALEMÃO E COMPLEXO DO CRUZEIRO

*Magna Corrêa de Lima Duarte*¹⁴²

Palavras-chave: *Direito à Cidade - Cidade Sustentável – Intervenções Urbanísticas - Regularização Fundiária- Direito à Moradia*

Este texto atende aos propósitos do presente seminário de pesquisa, de natureza interdisciplinar e interinstitucional, para o aprofundamento e atualização dos debates acadêmicos sobre o Direito à Cidade e as políticas de regulariza-

142. Mestra em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora da Universidade Cândido Mendes (UCAM), da Universidade Estácio de Sá (UNESA) e do Centro Universitário da Cidade.

ção fundiária, desde o advento do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), da Lei 11.977/09 até os aspectos controversos da recente Medida Provisória 759/16.

Ressalte-se, ainda, que este trabalho representa o desdobramento do meu exercício à frente da Coordenação de Atividades Acadêmicas Complementares da Universidade Estácio de Sá, *campus* Nova América, no período 2015/2016/ 2017, com o sucessivo oferecimento de oficinas temáticas centradas no Direito da Cidade e nos estudos sobre as graves questões urbanísticas relacionadas aos Complexos do Alemão, Jacaré e Cruzeiro, algumas das muitas comunidades vizinhas ao *campus*.

Inaugurado em 1998, o *campus* Nova América ocupa o território da histórica Companhia Nacional de Tecidos Nova América (CNTNA), fundada em 1924, importantíssima para a história social e econômica do Estado do Rio de Janeiro, que encerrou as suas atividades em 1991. Desde a década de 90, esse espaço vem sendo ocupado pelo Shopping Nova América, centro comercial multiuso, trecho do território da cidade no qual está situado o *campus* Nova América.

Localizado no subúrbio carioca de Del Castilho, numa região degradada e conflagrada pela violência, que ostenta na sua ordenação espacial os problemas intrínsecos ao processo inexorável de urbanização da sociedade brasileira, especialmente em face do uso e ordenação irregular do solo, característicos do nosso processo de tardia industrialização e da conjuntura de recessão econômica da segunda metade do século XX no Brasil.

Favelização, déficit de moradias, segregação espacial e loteamentos irregulares constituem marcos da paisagem local e do processo excludente de urbanização, na qual sobressaem a extensa região do Complexo do Alemão, circunvizinha ao *campus* Nova América, além das várias comunidades situadas nas suas cercanias: Jacaré, Águia de Ouro, Bandeira Dois, Cruzeiro, entre outras.

Nesse sentido, é um imperativo da Universidade Estácio de Sá, em associação com a Universidade Federal Fluminense, no exercício pleno de suas funções acadêmicas e institucionais, contribuir para o aprofundamento do espírito de investigação científica e de responsabilidade social dos seus corpos docente e discente, através do aprofundamento de uma linha de pesquisa centrada no Direito Urbanístico e na contemporânea concepção de cidade sustentável, seus princípios e Agenda, conforme os cânones irradiados das Conferências Habitat I, II e III e na Carta Mundial do Direito à Cidade. O direito social à moradia, a ordenação do solo, o planejamento territorial e a regularização dos títulos de propriedade são questões prementes e ainda irresolvidas.

A opção pelo tema justifica-se por sua relevância científica e pela consonância com o preceito constitucional de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme disposições do art. 207, CRFB/88 e da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), e ainda, por atender aos compromissos estabelecidos no projeto pedagógico dos cursos de Direito, sendo considerada a pesquisa e extensão suas principais dimensões acadêmicas.

Justifica-se, ainda, pela necessidade da maior interlocução da universidade, em especial, a UNESA, com as comunidades locais e a investigação das graves questões de cunho urbanístico que afetam a realidade dramática dos assentamentos precários e das favelas, numa perspectiva científica e de natureza interdisciplinar. Na esfera acadêmica, o reconhecimento da natureza autônoma e científica do Direito Urbanístico adquire uma especial dimensão, notadamente em face do processo avassalador de crescimento das cidades e da tendência inexorável de concentração das populações humanas no espaço físico das cidades.

As Conferências Habitat I e II, realizadas pela ONU em Vancouver (1976) e Istambul (1996), e suas respectivas Agendas colocaram em pauta, na nova ordem internacional dos séculos

XX/XXI, a concepção de cidade sustentável, seus princípios norteadores e os dilemas referentes à moradia, infra-estrutura, saneamento básico, meio ambiente e, notadamente, a regularização fundiária. A Habitat III, Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Sustentável, realizada em Quito, no Equador, no recente ano de 2016, produziu a Nova Agenda Urbana, documento que visa instrumentalizar a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos no mundo.

A Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos é considerada a extensão da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU. Na esfera do direito constitucional pátrio, a Constituição de 1998 operou um salto qualitativo para o reconhecimento estatal do direito à moradia e dos assentamentos humanos no espaço físico das cidades. O texto constitucional manifesta um contexto normatizador do direito à moradia, constituindo, assim, salvaguarda para assegurar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e instrumento indispensável para o alcance da justiça social, tal como disposto no art. 3º do texto constitucional.

A dimensão programática do direito à moradia manifesta-se na previsão constitucional disposta no art.7º, IV, elencado como um direito dos trabalhadores urbanos e rurais. Por força da Emenda Constitucional de n.26/2000, o direito social à moradia passou a ser expressamente reconhecido como direito social fundamental na extensão do art. 6º. Princípio de excepcional importância, a função social da propriedade está disposta no art. 5º, XXIII, no art.170, III e no art. 182. Fundamenta o conteúdo de relatividade do direito de propriedade, por considerar abusivo o exercício do direito quando desatento à finalidade social determinante de sua instituição.

As diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, fixadas no art. 182, tem por objetivo ordenar o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus cidadãos”. Nessa óptica, a propriedade urbana é condicionada ao cumprimento de uma função social classicamente especificada nos princípios genéricos da Carta de Atenas, quais sejam: habitação, lazer, trabalho e circulação. Nesse sentido, encontra-se igualmente condicionada às necessidades do desenvolvimento urbano com vistas à consecução do bem-estar do homem no espaço das cidades.

O advento tardio do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), depois de arrastado trâmite legislativo no Congresso Nacional, traduziu avanço significativo no processo de reconhecimento da dimensão trágica das cidades brasileiras, especialmente no tocante as questões fundiária e habitacional. As diretrizes constitucionais previstas no capítulo sobre política urbana, artigos 182 e 183, foram finalmente consubstanciadas com a entrada em vigor deste novo diploma legal, e, mais recentemente, com a Lei 12.587 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e a Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole).

No Estatuto da Cidade é enunciado o direito difuso à cidade, disposto no artigo 2º, entendido como a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana e à moradia, entre outros caracteres. Importa reconhecer que a gravidade da questão habitacional impõe a efetiva exeqüibilidade dos novos instrumentos de ordenação do solo previstos no Estatuto da Cidade. Nesse aspecto, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade representam o marco regulatório do tratamento da questão urbanística, de acordo com os preceitos da Un – Habitat.

Em linhas gerais, a constitucionalização do direito social à moradia, do princípio da função social da propriedade urbana e a previsão de novos instrumentos jurídicos de ordenação do solo urbano representaram um avanço significativo para

a execução de políticas de desenvolvimento urbano fundamentadas na concepção de cidade sustentável. Em especial, instrumentos jurídicos como o plano diretor, a usucapião especial de imóvel urbano (UEU) , a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM, MP 2220/01) e a regularização fundiária (Lei 11.977/07).

Em face dessas afirmativas, pretende-se estabelecer um recorte temático e territorial no presente estudo sobre políticas de regularização fundiária, delimitando-as em torno do Complexo do Alemão e do território do Cruzeiro, numa perspectiva comparada. Segundo dados do Instituto Pereira Passos, órgão oficial de planejamento urbano da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, uma cidade com mais de 5,5 milhões de habitantes, contando com aproximadamente um milhão de cariocas vivendo em favelas e uma média de 500 mil vivendo em loteamentos irregulares, numa delimitação clara dos espaço formal e informal de nossa cidade.

O Complexo do Alemão, objeto do presente estudo, é uma região densa composta por uma média de 70 mil habitantes, distribuídos por 15 comunidades limítrofes, com base nos dados oficiais do Censo Demográfico de 2010 da Fundação IBGE. Além da convivência cotidiana com as graves questões de ordem social, manifesta nos sinais visíveis de escassez e pobreza, da precariedade da infra- estrutura de serviços essenciais, insalubridade e insuficiência de saneamento básico, o Complexo ainda resente-se da falta de efetividade das políticas oficiais de regularização fundiária urbanística no seu vasto território.

O Complexo do Alemão está localizado na Zona Norte do Rio de Janeiro, na extensão dos bairros de Bonsucesso, Inhaúma, Engenho da Rainha, Del Castilho, Ramos e Olaria, incluído em Área de Especial Interesse Social (AEIS), conforme previsão da Lei Municipal 4453/2006. Compreende uma vasta região

em processo de regularização fundiária sustentável por via de projeto de Demarcação Urbanística realizada pelo Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ).

A sua delimitação geográfica oficial encontra-se na Lei 2055/93, constante do Arquivo Público da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Em face dos dados expostos acima, importa destacar que desde a década de 90 a região do Complexo do Alemão tem sido alvo da execução de políticas de regularização fundiária postas em prática pelo Estado, nas suas diversas instâncias federativas, ainda não suficientes para a equalização do grave deficit habitacional.

As políticas de regularização fundiária tem por pressuposto a promoção de titulação de terras aos moradores com vistas a expansão da base de legalidade na ocupação do solo urbano em regiões degradadas, incorporando ao cadastro oficial o contingente de imóveis irregulares, numa agregação do território “clandestino” ao espaço da “cidade formal”. Neste sentido, o presente trabalho tem como fundamento a reflexão sobre o grau de eficácia jurídica das políticas de regularização fundiária executadas no Complexo do Alemão pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, no âmbito dos Programa Favela – Bairro, Morar Legal e Morar Carioca; do Governo do Estado do Rio de Janeiro, através do Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão, e ainda, pelo Governo Federal, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, Lei 11.977/09 e do Programa de Aceleração de Crescimento do Complexo do Alemão.

Nessa perspectiva, intenciona-se, igualmente, refletir sobre as incipientes, quase ausentes, políticas oficiais de regularização fundiária em outro importante trecho do território da cidade. A Vila Cruzeiro é parte integrante do Complexo da Penha, assim definido como o conjunto de comunidades carentes circunscritas entre os bairros da Penha, Olaria e Pe-

na Circular, expressão evidente do processo de ocupação irregular das encostas no Rio de Janeiro. De acordo com o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, o Complexo da Penha integra a XI Região Administrativa, situada na Área de Planejamento 3, AP 3, definida como “uma área onde os recursos públicos municipais devem ser investidos” e deve ter intensificado “o processo de descentralização das atividades econômicas, com a reestruturação e a otimização do uso e da ocupação do solo nos centros de comércio e e serviços”.

O Decreto 7654/88 estabelece as condições de uso e ocupação do solo para a área da XI Região Administrativa. Surgida no século XIX, aos pés do Santuário Basílica de Nossa Senhora da Penha de França, marco turístico da cidade e antigo quilombo em território marcado pela precariedade dos assentos informais e ausência de regularização fundiária urbanística sistematizada, a Vila Cruzeiro ocupa imenso território de 245.129m, segundo os dados oficiais do IPP, evidenciando a forma mais crua de falta de planejamento territorial urbanístico.

Por razões de ordem metodológica, este estudo se realiza à luz do instrumental teórico do Direito Constitucional Urbanístico e dos princípios norteadores da Agenda Habitat III, numa perspectiva interdisciplinar e do direito comparado e, ainda, à luz das graves implicações da MP 759/16. A exequibilidade do presente artigo sobre as comunidades do Alemão e do Cruzeiro tem por pressuposto a pesquisa teórica e empírica sobre o tema da regularização fundiária urbanística, instruído por bibliografia específica, levantamento de dados no ITERJ, no Instituto Pereira Passos (IPP), Empresa Municipal de Obras Públicas (EMOP) e do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), além da análise de legislação urbanística e jurisprudência pertinentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDREOTTI, Verena. Cidades Quadradas, Paraísos Circulares: os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XX. *Maias*, 2006.
- ALFONSIN, Betânia. O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil. Rio de Janeiro, 2003. p. 93-102.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. *Belo horizonte. Fórum*, 2001.
- CONDE, Luís Paulo; MAGALHÃES, Sérgio. **Favela-Bairro**: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Viver Cidades, 2004.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- EMOP. **Complexo da Penha**. Disponível em www.emop.rj.gov.br/cadernopenha.pdf
- IZAGO, Fabiana; PEREIRA, Margareth da Silva. A Mobilidade Urbana na Urbanização das Favelas no Rio de Janeiro. **Cadernos de Desenvolvimento Fluminense**. Rio de Janeiro, n. 4, mar., 2014.
- LIRA, Ricardo. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1997.
- MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O Direito da Favela no Contexto Pós- Programa Favela-Bairro**: uma recolocação do debate a respeito do Direito de Pasárgada. IPPUR-UFRJ, 2010.
- MARICATO, Ermínia. Brasil 2000; qual planejamento urbano?. **Cadernos IPPUR**. Vol. XI, jan/dez 1997, p. 123.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1992.

VELLOSO, JP.; PASTUK, M. **Plano de Desenvolvimento de Favelas para sua Inclusão Social e Econômica**. Complexo do Alemão. INAE. Rio de Janeiro, 2013.

DESVIO DE PODER NAS
DESAPROPRIAÇÕES PARA
OS MEGAEVENTOS:
INCONGRUÊNCIAS ENTRE
MOTIVOS APRESENTADOS
PELA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DESTINO DADO
ÀS ÁREAS DESAPROPRIADAS
ABORDANDO O CASO DA
VILA AUTÓDROMO.

*Laylla Ripardo Rodrigues*¹⁴³

Palavras-chave: *megaeventos; desapropriação; desvio de poder; vício de intenção; direito à moradia*

OBJETIVOS

No Rio de Janeiro em 2009 com o anúncio de que o Brasil sediaria os Jogos Olímpicos em 2016 e já com a confirmação da Copa do Mundo, o Município anunciou a remoção de mais de 3.500 (três mil e quinhentas) famílias de seus lares. Com a realização desses dois megaeventos a administração instituiu no Município uma política de limpeza social das manifestações de pobreza, com o intuito de estruturar a cidade de forma a se tornar mais atrativa para investidores.

143. Graduada em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).

O objetivo do presente estudo é analisar as desapropriações ocorridas na comunidade Vila Autódromo dentro desse contexto de realização dos Megaeventos demonstrando que a administração pública incorreu em desvio de finalidade praticando ainda atos em desconformidade com a Constituição Federal, cerceando direitos e garantias fundamentais, em especial ao que tange o Direito à moradia.

ABORDAGEM TEÓRICA

No caso deste trabalho foi realizada uma análise sistemática da legislação pertinente, tomando-se por base inicial um estudo histórico da ocupação da área em que se encontrava a Comunidade Vila Autódromo. A metodologia utilizada baseia-se em pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo, buscando uma pesquisa qualitativa. Nesse sentido esse trabalho visa pensar a pesquisa de uma forma mais participativa, devendo o pesquisador se inserir no meio em que se encontra o objeto de estudo, de forma a compreender a realidade que circunda a atuação do poder público, interpretando e aplicando o Direito conforme a realidade fática. Além disso, foi feita também pesquisa jurisprudencial, visando corroborar a tese de desvio de finalidade nas desapropriações da comunidade Vila Autódromo.

CONCLUSÃO

A Vila Autódromo é uma comunidade situada na zona Oeste do Rio de Janeiro com o plano municipal criado para a remodelação do espaço urbano, com grandes projetos de intervenção urbana, com o intuito de atrair investimentos para a cidade, entre eles a construção do Parque Olímpico essa área teve grande crescimento no que concerne a especulação imobiliária, passando a receber grandes investimentos de em-

presas de construção civil, sendo nesse contexto a ocorrência das desapropriações na comunidade.

Com o presente estudo constatou-se incongruências nos atos administrativos e suas motivações que por diversas vezes foram de encontro com a teoria dos motivos determinantes, ao passo que, quando um ato administrativo discricionário se funda em motivos ou pressupostos de fato o referido ato se vincula àquele determinando motivo, por evidenciar as circunstâncias concretas que levaram a edição do ato administrativo. Além disso, nota-se o fenômeno do desvio de finalidade da administração pública, tendo em vista que mesmo o poder discricionário não é um poder ilimitado o administrador deve atuar como àquele que recebeu uma competência pública para praticar atos que atendam ao interesse público, sendo o benefício da coletividade de ponto norteador da atividade administrativa.

Ademais houve cerceamento do direito humano fundamental à moradia, que não se conceitua por uma ideia simplista e sim engloba diversos conceitos para que se tenha uma moradia adequada, sendo a população de baixa renda a que possui maior dificuldade em exercer esse direito.

Assim, é de suma relevância investir em uma dimensão extrajudicial de resolução de conflitos, como educação popular de direitos e fortalecimento das movimentações sociais, para que a sociedade saiba se posicionar e mobilizar em face de possíveis vícios cometidos pelo administrador bem como diante de cerceamentos de direitos, uma vez esse fortalecimento social têm se mostrado mais eficaz que disputas dentro do judiciário no que tange a direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 28° Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL - ONU, **Relatório 2009. Direito à Habitação Adequada**. Disponível em: < https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/11/mega_eventos_portugues1.pdf > Acesso em: 05/10/2016

BRASIL. Rio de Janeiro: **Vila Autódromo. Uma história de Luta**. Disponível em: < https://vivaavilaautodromo.org/historia_de_luta/ > Acesso em: 15 de out de 2016.

BRASIL. **AgRg no REsp 1280729 RJ 2011/0176327-1**, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, julgado em 10/04/2012. Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21536493/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1280729-rj-2011-0176327-1-stj> > Acesso em: 05 de outubro de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em 29 de set de 2016.

BRASIL. **Resolução Recomendada Nº 87, de 8 de Dezembro de 2009**: Artigo 3º, I. Disponível em < http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/87_Resolucao_Conflitos_versao_final_ConCidadesNacional.pdf > Acesso em 29 de set de 2016.

BRASIL. Rio de Janeiro. **Lei complementar 74 de 2005**: promulgada em 14 de janeiro de 2005. Disponível em < <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/1dd40aed4fced2c5032564ff0062e425/6ac956bdce1be32d032577220075c824?OpenDocument> > Acesso em 10 de out de 2016.

BRASIL. Secretária de Direitos Humanos. **Por uma cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia.** Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: < <http://www.sdh.gov.br/assuntos/biblioteca-virtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada> > Acesso em: 04 de out de 2016.

BRASIL. **Lei 4.717 que Regula Ação Popular.** Promulgado em 29 de junho de 1965. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm > Acesso em: 05 de out de 2016.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

INSTITUTO PÓLIS DE ESTUDO. Cartilha: **Conhecendo o direito: proteção e garantia dos direitos humanos no âmbito de megaprojetos e megaeventos.** São Paulo, 2012.

MAJADAS, Marcia Fratari. **Discricionariedade e desvio de poder em face dos princípios constitucionais da administração pública.** Brasil. Porto Alegre: Editora:Fabris. Ano: 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário.** Rio de Janeiro: Forense, 2010.

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

*Drielly da Silva Andrade Couto*¹⁴⁴

Palavras-Chave: *função social da propriedade urbana; constitucionalização da propriedade; direito à moradia; instrumentos da política urbana para a concreta utilização das normas.*

OBJETIVOS

Com a análise da função social da propriedade urbana, o presente trabalho objetiva conceituar o tema propriedade nos tempos atuais e sua relação com a constituição brasileira de 1988, sob a ótica civil constitucional do direito. Na pesquisa, também é diferenciada a função da propriedade urbana da propriedade rural, entrando no campo do direito urbanístico, ressaltando temas como o direito constitucional à moradia. Ainda, são demonstrados os mecanismos de ordenação da cidade, sua existência na legislação e sua capacidade de transformação do contexto social frente a sua real e efetiva utilização, evidenciando que não mais se justifica a existência de propriedades urbanas inutilizadas e com fins apenas individuais, perante uma coletividade carente de dignidade social e habitacional.

144. Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).

ABORDAGEM TEÓRICA

O DIREITO DE PROPRIEDADE E O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Foi um dever doutrinário a construção do conceito de propriedade, uma vez que o código civil brasileiro limitou-se a especificar os direitos do proprietário em seu artigo 1.228. Levando-se em consideração, todavia, apenas os elementos essenciais enunciados no próprio artigo, define Carlos Roberto Gonçalves:

O direito de propriedade como o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.

A expressão função social foi inserida na CRFB/88, conjuntamente com o instituto da propriedade, no rol de direitos e garantias fundamentais. Dessa forma, seguindo a lei maior, em 2002 o código civil em seu artigo 1228, parágrafo 1º, também tratou da função social da propriedade.

Atualmente, faz-se necessário, de acordo com a teoria do direito civil constitucional iniciada a partir de Maria Celina Bodin, que o código civil seja lido à luz da Constituição de 1988, principalmente no que diz respeito à propriedade.

Concluindo-se que, devido a influência dos princípios constitucionais em seu conteúdo, a propriedade deve favorecer primordialmente o bem comum, tendo em consideração o interesse da coletividade e não somente o interesse individual.

DIFERENÇA ENTRE FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E RURAL

Há que se ressaltar inicial e basicamente que o bem urbano destina-se à moradia, já o rural a produção de riquezas e criação e valorização do trabalho.

Em primeiro tratar-se-á da função social da propriedade urbana, que está disciplinada pela CRFB/88 em seu art.182, § 1º ao § 4º. Que traz a necessidade do plano diretor para as cidades com número superior a 20 mil habitantes, caracterizado como instrumento básico da política urbana. Bem como, um rol de sanções que deverão ser aplicadas de forma progressiva aqueles que não exercem a função social de sua propriedade urbana.

Em uma segunda ótica, tratar-se-á da função social da propriedade rural, que se encontra disciplinada nos artigos 184 a 191 da carta maior. Tais artigos determinam, resumidamente, que a União é competente para desapropriar e tratam da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

O DIREITO URBANÍSTICO E O DIREITO À MORADIA

A propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico, a fim de cumprir sua função social específica: viabilizar as conhecidas funções urbanísticas de propiciar habitação/moradia, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana. Ou seja, exercer as funções sociais da cidade.

A Constituição Federal trouxe o direito à moradia como fundamental por meio da emenda constitucional n° 26. Esse direito, também presente no art. 6º da CRFB/88, tem como propósito a proteção à vida humana e não se substancia em programas habitacionais, mas abrange as condições de habitualidade proporcionadas pelos centros urbanos, bem como encontra respaldo nos artigos 23º, inciso IX, 7º, inciso IV, 5º, inciso XXIII, 170, inciso III e 182, parágrafo 2º, bem como artigos 183 e 191, todos da Constituição Federal de 1988. Conforme entende SOUZA:

O fato de todos terem o direito à moradia, portanto, não significa que têm o direito de exigir que o Estado dê um imóvel para todos. Não podemos jamais fazer tal afirmação. Pois

o direito à moradia não guarda relação obrigatória com o direito de propriedade.

Ainda, há que se ressaltar que a moradia possui íntima relação com os direitos da personalidade, quando essa é caracterizada por ser guardiã da identidade, quando é o refúgio para resguardar a intimidade, quando caracteriza proteção da dignidade da pessoa humana, quando surge juntamente com o nascimento com vida.

OS MECANISMOS DE ORDENAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Referem-se aos instrumentos que surgiram para reestruturar e regularizar as diretrizes da política urbana brasileira, visando disciplinar o conteúdo da função social da propriedade urbana e efetivar o art 182 da CRFB/88. São eles:

O ESTATUTO DA CIDADE

Regulamentou os arts. 182 e 183 da CRFB/88 definindo, de forma geral, as diretrizes da política urbana. Esse determinou a atuação conjunta do município e da sociedade civil e trouxe em seu art. 4º instrumentos de política urbana.

O Estatuto da Cidade preconiza que serão determinados o parcelamento, a edificação e utilização compulsórias, para imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, o IPTU progressivo, a desapropriação com indenização paga por meio de dívida pública, a usucapião especial urbana, a concessão de uso especial para fins de moradia, o direito de superfície, o direito de preempção, o instituto da outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e, por fim, o estudo de impacto de vizinhança.

O PLANO DIRETOR

É uma lei de competência exclusiva do município, obrigatório para as cidades com mais 20 mil e optativo as outras.

Trata-se de um instrumento básico da política urbana, que possui vínculo com o princípio do desenvolvimento sustentável.

O plano tem o objetivo de criar a política de desenvolvimento urbano e normas sobre o uso do solo urbano, com seu efetivo aproveitamento. Inclusive sob pena de incidir sob o prefeito a sanção de improbidade administrativa, quando esse não toma as providências para que o plano seja aprovado.

A CONCRETA UTILIZAÇÃO DOS DISPOSITIVOS

Há que se observar que não existem muitas jurisprudências influentes sobre o tema.

Conforme entendeu o STJ em REsp 75659/SP, a propriedade não é absoluta. Já o STF em 2003 publicou a súmula 668, que declarou que: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da emenda constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

No mesmo sentido, entende o STF que a propriedade não se refere a direito absoluto, conforme ADI 2.213-MC. Vale ressaltar, também, as sucessivas decisões em que se deram o reconhecimento do direito à usucapião especial do imóvel urbano.

Dessa forma, verifica-se que a função social da propriedade urbana, ainda que de forma discreta, vem ganhando nítida confirmação, por meio da utilização pelos tribunais dos dispositivos e instrumentos a ela vinculados.

CONCLUSÃO

Ao final desse estudo, espera-se ter cooperado para o entendimento de que a propriedade observada em consonância com sua função social é um meio de concretização dos direitos fundamentais e colabora de limite para a imoderação daquelas propriedades que não observam à sua função.

Percebe-se que a propriedade, na atual legislação brasileira, deve ser dinâmica, visando os interesses individuais, mas sempre com fins na coletividade. Por isso, o Código Civil brasileiro, no que se refere ao tema, deve sempre ser lido à luz da Constituição Federal e de seus princípios basilares.

Ainda, mais especificamente, sobre a propriedade urbana brasileira, já existem em nosso ordenamento jurídico, mecanismos de ordenação que visam a efetivação da função social nas cidades, como o Estatuto da Cidade, lei 10.257 de 2001, constituído de 58 artigos que visam estabelecer as diretrizes da política urbana, dentre os quais se destaca o Plano Diretor.

Além disso, que já existem decisões dos tribunais que observam a garantia da função social da propriedade urbana nos casos concretos, todavia não enfrentam e preconizam o princípio da função social da propriedade urbana de forma adequada e abundante, abstendo-se de dar eficácia a esse importante princípio constitucional.

Sendo assim, embora a propriedade urbana permaneça como direito constitucionalmente protegido, essa só cumprirá sua função social quando atender as exigências de ordenação planejada das cidades. Ordenação essa que será atingida, apenas, quando o direito for visto por seus operadores enquanto instrumento de transformação social, mas não como conservador do *Status Quo*, ou seja, mantedor do estado atual das coisas.

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO DE SUPERFÍCIE

*Julia Maria de Santana e Brito*¹⁴⁵

*Samira dos Santos Daud*¹⁴⁶

Palavras-chave: *direito de superfície; função social da propriedade; direito real.*

INTRODUÇÃO

As mudanças políticas, sociais, econômicas e jurídicas que tem ocorrido em ritmo acelerado nas últimas décadas no Brasil vem sendo realizadas sob a égide dos novos paradigmas estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, o legislador brasileiro reinsere no ordenamento jurídico o direito de superfície, suprimido da legislação desde meados do século XIX, através do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, em seu art. 4º, V, alínea I, e, posteriormente, no art. 1.225 do Código Civil de 2002, tendo como raiz os artigos 182 e 183 da nossa Carta Magna.

145. Bacharelada em Direito pela Faculdade Estácio de Sergipe; Licenciada em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

146. Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Mestra em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Professora do Curso de Direito da Faculdade Estácio de Sergipe.

OBJETIVO

Desta forma é objetivo desta pesquisa abordar como o direito de superfície cumpre a função social da propriedade, segundo os princípios constitucionais da socialidade, eticidade e operabilidade, uma vez que a nova ordem constitucional recodificou o direito privado com sua irradiação direta e imediata.

METODOLOGIA

O presente estudo foi desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica. Como procedimento metodológico, realizou-se um levantamento bibliográfico em livros, artigos científicos, revistas jurídicas e dissertações, tanto em meio impresso como em meio digital, a partir das temáticas: direito de superfície e função social da propriedade.

ABORDAGEM TEÓRICA

Há imensa discussão sobre a origem histórica do Direito de Superfície tanto entre os doutrinadores brasileiros quanto entre os estrangeiros. No entanto, a linha doutrinária mais sedimentada argumenta que sua origem remonta ao direito romano.

Mazzei (2007), estudioso brasileiro, destaca que a figura do direito de superfície surgiu inicialmente no direito público por ocasião das concessões a particulares para edificar o solo estatal e das cidades, mediante o pagamento de anuidade mas ainda como mero vínculo pessoal e foi adquirindo natureza de direito real na medida em que foi surgindo a necessidade de uma tutela mais eficaz para este direito.

As bases do direito de superfície instituídas pelo direito romano sofreram modificações em momento histórico seguinte, na Europa medieval. Nessa época, a superfície foi concebida como propriedade paralela à propriedade do solo, sendo convertida em um instrumento de opressão e abusos – como es-

cravidão dos homens às terras e preço elevado pelo uso da superfície. O entendimento sobre o presente instituto somente veio a mudar com a Revolução Francesa, que banuiu tanto a enfiteuse quanto a superfície, restaurando a concepção da unidade da superfície ao proprietário do solo (TEIXEIRA, 1993).

No Brasil, ainda no período colonial, inicialmente o direito de superfície foi recepcionado em função do direito português vigente à época, situação que perdurou mesmo após a independência política em 1822. Mais tarde houve a eliminação desse instituto de nosso sistema jurídico que só retornou ao nosso ordenamento jurídico no Código Civil de 2002 como um “direito restaurado” nas palavras de Reale (2000).

É compreensível o uso do termo “restauração”, posto que, o direito de superfície era instituto já existente no nosso ordenamento jurídico, voltando a ser recepcionado pelo nosso Código Civil de 2002 após o seu banimento pela Lei 1.237 de 1864 e o longo prazo de silêncio atribuído pelo Código Civil de 1916.

Gonçalves (2012, p. 308) afirma “que a reintegração em nosso ordenamento dessa modalidade de direito real, com nova roupagem, atende a razões de ordem sociológica, cujas origens encontram-se na Constituição Federal, que define a exigência dos fins sociais da propriedade”.

Callage (1998) afirma que ao inserir a “função social da propriedade” como um direito e dever individual, a Constituição de 1988 criou efeitos práticos como: dever irrevogável (art. 60, §4º, IV), posto que cláusula pétrea; dever imediato (art. 5º, §1º) e dever do proprietário (art. 5º, XXIII) de dar aproveitamento adequado ao que é seu.

Considerando essa perspectiva de socializar o aproveitamento da propriedade, o Direito de superfície aparece como uma alternativa para a efetivação dessa finalidade. Nesse sentido, Fett (2009, p. 148) afirma que aqui no Brasil, com a im-

possibilidade de grande parte da população em obter recursos para compra de terreno e, mais ainda, para nele construir, este instituto traz uma importante contribuição para a democratização da propriedade permitindo àquele que não possui recursos construir em solo alheio, tendo a oportunidade de tornar-se proprietário. Outro aspecto importante a se mencionar com relação a função social da superfície é a possibilidade da coisa superficiária ser dada em garantia.

Com relação à superfície agrícola, Gabina (2009) destaca a possibilidade de realização de contrato superficiário por prazo determinado, conforme previsto no Código Civil de 2002, cedendo às famílias de agricultores carentes, gratuitamente, áreas em que possam vir a produzir. Findo o contrato, considerando que a família beneficiada já se encontrará em melhor situação, retorna a plena propriedade com as acessões existente ao concedente, não vindo a prejudicar nenhuma das partes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta forma, pode-se inferir que a superfície tem grande utilidade econômica e social, prestando auxílio para a diminuição da crise habitacional, possibilitando a reforma agrária, no caso da superfície agrária e a regularização fundiária, no caso da superfície edilícia. Com isso, verifica-se o incentivo e atendimento à função social da propriedade, seja pela redução do déficit habitacional ou dos conflitos sociais no campo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm > Acesso em: 12 de outubro de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > Acesso em: 12 de outubro de 2015.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 julho de 2001.

CALLAGE, Carlos. **Função Social da Propriedade (CF, art. 5º, XXIII) – dever imposto ao proprietário**. Tese apresentada no XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado do Rio de Janeiro. Campos do Jordão – 30 de agosto a 3 de setembro de 1998. Disponível em: < <http://www.pge.sp.gov.br/Congresso/ztesel6.html> >. Acesso em: 12 de outubro de 2015.

FETT, Alberto. O Direito de Superfície no Ordenamento Jurídico Brasileiro e sua Contribuição para o Cumprimento da Função Social da Propriedade. **Revista da Faculdade de Direito Uniritter**. Vol. 1, nº 10, 2009, p. 137-154. Disponível em: < <http://seer.uniritter.edu.br/index.php/direito/article/view/255/171> >. Acesso em: 16 de novembro de 2015.

GABINA, Gerson Lucateli. **Direito de Superfície e o Novo Código Civil**. Disponível em: < http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1625 > Acesso em: 15 de novembro de 2015.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, volume 5: Direito das Coisas**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 307-314.

MAZZEI, Rodrigo Reis. **O Direito de Superfície no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo, 2007. Dissertação

(Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais – PUC. São Paulo: 2007.

REALE, Miguel. Visão geral do Projeto de Código Civil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 40, 1 mar. 2000. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/509> > . Acesso em: 23 out. 2015.

TEIXEIRA, José Guilherme Braga. **O direito real de superfície**: origem e desenvolvimento da superfície. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

A POSSE COMO ALIMENTO DA CULPA

*Flávia Monteiro Carvalho Barbosa*¹⁴⁷.

*Leonora Roizen Albek Oliven*¹⁴⁸

Palavras-chave: *Usucapião familiar; posse; culpa; abandono.*

A presente comunicação tem por objetivo investigar e analisar a (des)necessidade de qualificação do elemento culpa para a aquisição da propriedade imóvel através da modalidade especial de *usucapião pró-família*. Compreender a extensão e o alcance da expressão *abandono do lar conjugal* se faz necessário para evitar qualquer espécie de retrocesso social ou de potencialização e litígios familiares.

O direito à moradia, fundamental à formação do sujeito e à proteção de sua dignidade, é imprescindível ao desenvolvimento do grupo familiar. A criação de políticas públicas garantidoras de melhor qualidade de vida, como o programa federal “Minha casa, minha vida” – PMCMV oportunizou novas perspectivas para a obtenção de residências e nesse intento protetivo, a usucapião familiar foi introduzida no Código Civil pela Lei nº 12.424/2011. Trata-se de medida que busca resguardar a dignidade da entidade familiar garantindo a mo-

147. Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA).

148. Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestra em Psicanálise, Saúde e Sociedade pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Professora da UVA.

rada do grupo, mas suscita discussões significativas acerca dos requisitos para a obtenção do direito.

O instituto tornou possível a usucapião de imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) nos casos de copropriedade entre ex-cônjuges ou ex-companheiros. A *usucapião especialíssima* advém da necessidade em se atribuir “benefício da preservação dos interesses existenciais de todas as pessoas que integram a entidade familiar” (PEREIRA, 2016, p. 133). E exige a comprovação do *abandono do lar conjugal* por período igual ou superior a dois anos.

O comando legal parece evocar o ressurgimento da análise do elemento culpa em sede de término ou de dissolução da sociedade conjugal. Ao considerar o abandono do lar como requisito objetivo à aquisição do domínio integral do bem, provoca a discussão sobre descumprimento de deveres conjugais. No entanto, parece não ser essa a adequada interpretação da norma, que implicaria em um recuo na interpretação de normas e de conceitos jurídicos, como a culpa e a posse.

A problemática da pesquisa cinge-se à verificação da necessidade – ou não – de se investigar o elemento subjetivo como deflagrador da usucapião e as repercussões sociais e jurídicas advindas da investigação da culpa. Se de um lado “a finalidade da norma é a tutela célere da preservação da moradia da família, como parece, sua finalidade restaria enfraquecida se incidisse somente no sumiço deliberado” (PEREIRA, 2016, p. 133), de outro lado travar discussão sobre a culpa pela separação deslocaria para uma leitura desatualizada sobre o indivíduo contemporâneo.

A caracterização da culpa nas relações conjugais foi um elemento de desqualificação pessoal utilizado no Brasil para fins de término e posteriormente dissolução da sociedade e do vínculo conjugal. A perspectiva de uma família eudemo-

nista realizada na afeição entre os membros chocou-se ante esse marcador. Reconhecer que a ruptura de deveres decorrentes do casamento tem força a caracterizar a separação, independente de culpa, foi um longo percurso.

Até então, o desquite ou a separação judicial se impuseram como meios hábeis a fazer cessar o dever de fidelidade, o regime de bens e demais deveres advindos do casamento. Decorrente de uma moral religiosa mantenedora do casamento, a averiguação da culpa e os seus efeitos nefastos, sociais e jurídicos, dificultavam o desfazimento da sociedade. Ao influenciar na manutenção ou não do nome, no direito convivencial e na guarda dos filhos, a análise da culpa dificultava a liberdade de escolha, da realização da vida pessoal e da felicidade. As ações de família calcadas na culpa provocam a exibição da vida privada do casal ao poder público. A história familiar, transposta para um espaço de intervenção estatal, despersionaliza o discurso e judicializa a família.

Foi então consolidada a ideia de que o não investimento afetivo é causa suficiente a ensejar a separação ou o divórcio. O reconhecimento de que basta o “desamor para o fim de dissolver a sociedade conjugal” (GAGLIANO e PAMPLONA FILHO, 2012, p. 49) passa a ocupar o espaço da causa pelo fim da relação conjugal.

Em especial a partir da Emenda Constitucional nº 66/2010¹⁴⁹, a caracterização da culpa perde relevância. Considerado a desnecessidade de requisitos formais, condicionais ou de lapsos temporais à concessão do divórcio, não há sentido em perquirir a culpa. Da mesma forma, reconhecer que a construção conjunta de uma vida em comum parece melhor refletir o conceito contemporâneo de família afetiva.

149. O divórcio potestativo, advindo da PEC do Amor, permitindo o divórcio sem exigência de tempo ou de causa para a dissolução do vínculo matrimonial.

Compreender que “caracterização da usucapião nada tem a ver com a culpabilidade ou não pelo fim do casamento, com o abandono do lar ter sido voluntário ou necessário” (ORSELLI, 2015, p. 135) implica em reconhecer que o abandono é do bem objeto da posse e não do lar ou da sociedade conjugal. A importância na diferenciação advém da necessidade em evitar a confusão conceitual e o reaparecimento da culpa pelo término da sociedade conjugal.

O enunciado nº 595¹⁵⁰ da VII Jornada de Direito Civil realizada pelo Conselho Federal de Justiça não apenas consolida essa perspectiva de que o abandono se refere especificamente ao bem imóvel e não à relação conjugal, mas também revoga o enunciado nº 499¹⁵¹, que analisava o abandono familiar. Os debates das jornadas também enfrentaram a possibilidade da separação de fato ser hábil o suficiente a caracterização do término da sociedade conjugal, o que já era aplicado, especialmente para assinalar o fim do regime de bens. A atenção dispensada à copropriedade e às pluralidades familiares, alargando os conceitos e reconhecendo as diversidades, demonstra a importância da proteção à entidade familiar em todas as suas formações.

Nessa linha de raciocínio, é possível identificar que não se trata de haver ou não um deslocamento do instituto do âmbito dos Direitos Reais para o das Famílias, mas de uma interlocução entre as fontes para tornar possível a realização da

150. Enunciado nº 595: O requisito “abandono do lar” deve ser interpretado na ótica do instituto da usucapião familiar como abandono voluntário da posse do imóvel somado à ausência da tutela da família, não importando em averiguação da culpa pelo fim do casamento ou união estável. Revogado o Enunciado 499.

151. Enunciado nº 499: A aquisição da propriedade na modalidade de usucapião prevista no art. 1.240-A do Código Civil só pode ocorrer em virtude de implemento de seus pressupostos anteriormente ao divórcio. O requisito “abandono do lar” deve ser interpretado de maneira cautelosa, mediante a verificação de que o afastamento do lar conjugal representa descumprimento simultâneo de outros deveres conjugais, tais como assistência material e sustento do lar, onerando desigualmente aquele que se manteve na residência familiar e que se responsabiliza unilateralmente pelas despesas oriundas da manutenção da família e do próprio imóvel, o que justifica a perda da propriedade e a alteração do regime de bens quanto ao imóvel objeto de usucapião.

garantia. Sendo a família o ambiente de concretização pessoal do sujeito, haveria grave retrocesso social se a expressão abandono do lar conjugal se aplicasse efetivamente à análise da culpa como causa pelo término da relação conjugal. A tensão relacional não pode ser analisada para fins de caracterização de um direito real de propriedade, o que desnaturaria o direito civil constitucional, baseado na repersonalização da pessoa. Compreende-se que o instituto demanda cautela na identificação da justa causa. Assim, mais do que concluir, tecer considerações sobre a usucapião familiar exige debates e críticas que possam efetivamente trazer segurança jurídica às famílias.

REFERÊNCIAS

- CORRÊA, C.F e SETA, C.G.C. A usucapião familiar e a figura do abandono de lar: contradições e ambiguidades. **Revista de Direito de Família e Sucessão**. Minas Gerais. v.2, n. 1, jul./dez. 2015. p. 156-173. Disponível em <http://indexlaw.org/index.php/direitofamilia/article/view/445> Acesso em 21 de abril de 2017.
- DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das famílias**. 4ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- FARIAS, C.C. e ROSENVALD, N. **Curso de Direito Civil**. Volume 6. Famílias. 7ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2015.
- GAGLIANO, P. S. e PAMPLONA FILHO, R. **O novo divórcio**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva 2012.
- ORSELLI, H. A. Análise crítica da Usucapião Especial Urbana por Abandono. **Revista Síntese de Direito de Família** n. 69 (Dez-Jan/2012). São Paulo: Grupo IOB, 2012, p. 135. Disponível em <http://docplayer.com.br/15699572-Analise-critica-da-usucapiao-especial-urbana-por-abandono.html> Acesso em 20 de abril de 2017.

PEREIRA, C. M. S. **Instituições de direito civil**. Vol. IV. Direitos Reais. 24^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

Sites: <http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi>

Legislação

BRASIL. **Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916. Código Civil**. Publicada no D.O.U de 05 de janeiro de 1916.

_____. **Lei nº 6.515 de 26 de dezembro de 1977. Lei do Divórcio**. Brasília: Senado Federal, 1977.

_____. **Constituição (1988) Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. De 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei nº 10.406, de 11 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 11 jan. 2002. Seção 1, p. 1.

_____. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Conversão da Medida Provisória nº 514, de 1º de dezembro de 2010.

EIXO TEMÁTICO IV –
CIDADE MERCADORIA E
FINANCEIRIZAÇÃO DA
MORADIA
OS PROCESSOS DE
GENTRIFICAÇÃO NAS
CIDADES DO RIO DE
JANEIRO E DE NITERÓI: A
PRODUÇÃO DO ESPAÇO E
DA PAISAGEM ENQUANTO
MERCADORIA EM UMA
SOCIEDADE DO ESPETÁCULO

*Andreza A. Franco Câmara*¹⁵²

*Carla Fernandes de Oliveira*¹⁵³

*Paulo Brasil Dill Soares*¹⁵⁴

Palavras-chave: *Gentrificação; Espaço público; Paisagem; Operação urbana consorciada.*

Nos últimos anos, observa-se na cidade do Rio de Janeiro, em especial na zona portuária, grandes projetos de revitalização

152. Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

153. Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).

154. Doutor em Ciências, Tecnologia e Inovação em Agropecuária pelo PPGCTIA/UFRRJ. Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

que possuem como uma das finalidades gerar mudanças significativas no espaço urbano, capazes de alterar as características de um determinado lugar¹⁵⁵, ocasionando processos de gentrificação. Não se trata de um fenômeno inovador, característico tão somente da cidade aduzida com nuances, meramente, atuais; muito pelo contrário¹⁵⁶, trata-se de um processo secular.

A noção de prática remocionista de arquitetura ou construções que não fossem adequadas a um determinado padrão estético imobiliário, ganhou destaque no final da década de 20 no Brasil quando, em 1927, o francês Donalt-Alfred Agache foi convidado a visitar a cidade do Rio de Janeiro, visando à elaboração de um plano de manejo urbanístico: chamado de plano Agache que visava à remodelação da cidade, associada a elementos de embelezamento razão pelo qual as construções não desejadas, como as favelas, teriam que ser erradicadas, eis que não atendiam aos critérios arquitetônicos previstos no plano referido. Insta afirmar, sob a ótica dessa revigoração, que a ideia da remoção das favelas era visto como um verdadeiro “remédio” definido por Agache como fundamental a um problema sanitário, ecológico, higiênico e estético¹⁵⁷.

155. A existência de uma dualidade de realidades no Brasil, compondo contraste entre uma cidade legítima e outra ilegítima em termos imobiliários; aquela atendendo aos ditames legais e demonstrando real proximidade com o crescimento mercantil, cultural, urbanístico, industrial e comercial; esta oriunda de um afastamento das condutas ocupacionais e não condizente com os interesses financeiros marcam um verdadeiro paradoxo, em especial na cidade do Rio de Janeiro. Sobre o tema dos assentamentos de uma parcela da população que ocupam morros, ou lugares desvalorizados no mercado imobiliário, resultando o crescimento da população menos favorecida e a cidade dos *outsiders*, destacam-se nesse tema: ALVITO, Marcos; ZALUAR, Alva. Orgs. In: Um século de favela. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004 e BECKER, Howald S. *Outsiders*. Estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

156. Retirada da Favela da Catatumba, que se desenvolveu às margens da lagoa Rodrigues de Freitas, zona sul do Município do Rio de Janeiro, na década de 60, por exemplo, como consequência direta de práticas remocionistas nas áreas de interesse imobiliário. LIRA, Ricardo César Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. **Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, v. 10, n. 15, Janeiro a dezembro/2006, p.28.

157. O urbanista Agache chegou a qualificar as favelas como “lepras”, “chagas” ou aquelas que “se varrem como se fossem poeira”. Sobre o plano Agache: BERDOU-LAY, Vicent. O modernismo e o espaço público: o Plano Agache do Rio de Janeiro. **Revista Território**. Rio de Janeiro, ano VII, set/out/2003, pp. 124 a 128; CORRÊA,

Não obstante o tema não seja inovador sobre planos de revitalização urbana, salta aos olhos a necessidade de debater e analisar o considerável impacto causado pelos projetos em comento na cidade do Rio de Janeiro, em razão dos vários megaeventos que fizeram parte de uma agenda esportiva que estimularam o interesse de pessoas de várias regiões do Brasil e do mundo. No caso da cidade do Rio de Janeiro, em 2009, a instituição por lei da Operação Urbana Consorciada (OUC)¹⁵⁸ da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro garantiu que o projeto de revitalização chamado Porto Maravilha fosse implementado.

Valendo ressaltar que tais situações podem acontecer em outros municípios do Estado do Rio de Janeiro, como no caso Niterói, por meio da remodelação completa do espaço público da região central, a ser financiada com recursos privados, oriundos de Programas Públicos e de Operação Urbana Consorciada. Inicialmente, o principal instrumento seria os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), com títulos emitidos pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que permitiriam construções acima do gabarito. Contudo, no ano de 2016, a estratégia do governo niteroiense passou a ser a outorga onerosa, com o propósito de acelerar o processo de mercadorização do espaço público, mitigando os impasses advindos da escuta e concordância de todos os atores sociais envolvidos no processo da OUC.

A ligação com a vertente dinâmica do mercado imobiliário e a existência real de zonas ou áreas urbanas sujeitas à recuperação atinge dois patamares distintos: de um lado uma (pseudo)

Claudia Franco. **Controvérsias entre o “direito de moradia” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro:** o “direito de laje” em questão. Rio de Janeiro, 2011. Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Gama Filho, p. 35 e 36.

158. A OUC aqui entendida como 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.

aplicação de políticas públicas pelos entes estatais sob o argumento da revigoração, ou seja, conceder uma nova vida ou novo vigor a um espaço territorial urbano; ao revés a visão dos moradores que, por ventura, ocupem essa área antes do processo de gentrificação que muitas vezes ficam à margem dessa modernização e são expurgadas do local onde, outrora, ocupavam. São grandezas inversamente proporcionais que podem trazer à baila relações de incompatibilidade de interesses e necessidades.

Em continuidade a um pensamento do século passado, o desenrolar do século XXI, em termos de regularização fundiária no seu sentido amplo, permite o pensamento que cada vez mais os governantes, e/ou segmentos do poder econômico, social e político, procuram um padrão de modernidade, arquitetura ou desenvolvimento que deixem uma marca capaz de atrair investidores e atender uma necessidade imobiliária de mercado e empreendedorismo.

Dentro deste contexto, determinadas áreas acabam por perder sua importância ou sofrer marginalização, como é o caso das zonas portuárias citadas anteriormente. Tais área, e suas respectivas adjacências, passam a gerar interesse – caso modificadas dentro de padrões capazes de fomentar investimentos do empresariado – seja pelo potencial turístico, cultural, econômico, sob o manto e justificativa de revitalização certas áreas da cidade, ocasionando uma espécie de urbanização banalizada e, como efeito, banalização do espaço¹⁵⁹. Tem-se, simultaneamente, um discurso que defende a manutenção dos centros históricos, vislumbrando o potencial de exploração turística dessas áreas, favorecendo o surgimento de *shopping centers* e crescimento de condomínios fechados visando ao binômio de dois tipos de gentrificação: o de consumo e o residencial.

159. FERREIRA, Alvaro. **A cidade no século XXI**: segregação e banalização do espaço. 2 ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2011, p. 64.

Ocorre que para que esse objetivo seja alcançado de maneira satisfatória, atraindo uma parcela da sociedade que pode arcar financeiramente com essa modernização, uma outra parcela (menos favorecida) é colocada à margem desse crescimento, gerando ou agravando um sério problema social.

Dentro deste contexto, a presente proposta de trabalho tem por objetivo analisar não somente a questão conceitual ou etimológica da expressão “gentrificação” de locais vistos como degradados pelo poder público ou iniciativa privada. Partindo da premissa que o tema pode representar um fenômeno de natureza multidimensional, envolvendo aspectos de (i) modernização dos espaços urbanos (reformas de prédios antigos ou subutilizados, busca de um melhor aproveitamento do meio ambiente artificial, melhoria de prédios, ruas ou espaços) e (ii) deslocamento de pessoas (impacto direto das reformas no cotidiano e expectativas dos antigos moradores) carece de uma visão em vários sentidos, principalmente da população que será, provavelmente, excluída nesse processo de modernização. Mas, também as categorias espaços e paisagens, a partir das alterações realizadas após 2009 nos centros históricos das cidades do Rio de Janeiro, em especial, no projeto Porto Maravilha, e em Niterói, a partir de 2013, observando-se a sedimentação do fenômeno da “gentrificação” e comparando os efeitos da OUC Porto Maravilha com o processo em andamento da OUC, e a alteração do instrumento urbanístico para outorga onerosa da área central de Niterói.

Conclui-se, assim, que o planejamento urbano relativizou o modelo de construção de novas cidades ou com projetos arquitetônicos idealizados por uma intervenção urbanística estratégica, deslocados das dinâmicas econômicas e socioambientais responsáveis pela emergência da “questão

urbana”¹⁶⁰, para a reativação do mercado imobiliário e das atividades de uma “sociedade de espetáculo”, que trata a cidade como mercadoria, acirrando os processos de remoção e segregação das camadas populares vulneráveis.

160. SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado Vasques. Política Urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 2, julho/ 2013.

MORADIA É PRA DORMIR E DÍVIDA PRA ACORDAR: A CIDADE COMO DIREITO OU MERCADORIA?

*Hector Luiz Martins Figueira*¹⁶¹

INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

O presente resumo tem por objetivo fazer uma breve análise acerca do tema: “*Cidade mercadoria e financeirização da moradia*” referente ao eixo temático da IV do II Seminário de Direito à Cidade: *regularização fundiária para quem?* Deste modo, abordará questões atuais sobre o mercado da moradia, suas implicações legais e novos aspectos sobre direitos antigos, contudo bastante comentados e revisitados nos últimos tempos. E ainda discutir de que modo à questão do consumo está atrelada a ideia de cidadania. Noutras palavras, se eu consigo comprar uma casa, tenho uma moradia, sou um cidadão com dignidade, caso contrário, sou considerado um sem-teto, vivendo à margem da sociedade. Assim a brilhante leitura do professor Ricardo Lira:

Nos países subdesenvolvidos, e nos países em desenvolvimento como o nosso, a ocupação do espaço urbano se faz marcada pelo **déficit habitacional**, pela deficiência de quali-

161. Mestre e Doutorando no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Professor da Universidade Estácio de Sá (UNESA).

dade dos serviços de infra-estrutura, pela ocupação predatória de áreas inadequadas.¹⁶² *Grifos meus*

ABORDAGEM TEÓRICA

Em 26 de agosto de 2016 o jornal francês *Le Monde Diplomatique Brasil* traz a seguinte matéria: O direito à cidade em tempos de crise: *A financeirização da moradia no Brasil: a cidade como direito ou mercadoria?* A propósito, o título da reportagem também serviu de base para nomear parte deste resumo, por entendermos ser deveras assertiva essa acepção da moradia na contemporaneidade. Assim, a matéria jornalística já nos convida à reflexão de início:

Em um mundo pós-guerra fria, a esfera financeira vem atingindo grande dimensão devido aos processos de sobre acumulação de capital. O aumento da riqueza baseada em práticas financeiras tem alcançado – ou reforçado – novos perfis econômicos, para além das atividades clássicas de crédito. De fato, durante o último século, inovações nos mercados financeiros têm transformado propriedades urbanas em um dos mais importantes ativos financeiros, com impactos diretos na dinâmica das cidades.¹⁶³

Juridicamente a dinâmica das cidades e a ocupação urbana encontram-se amplamente protegidas pelo Estatuto da Cidade - Lei. 10.257/2001. Tal estatuto traz em seu arcabouço especializado de proteções a garantia à propriedade urbana e ao direito à moradia no art. 2º, veja:

162. LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. **Revista de Direito / Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Procuradoria-Geral - Vol. 1, n. 1 (ago. 1997). Rio de Janeiro: A Câmara, 1997. p.1.

163. ARAGÃO. Thêmis Amorim. <http://diplomatique.org.br/a-financeirizacao-da-moradia-no-brasil-a-cidade-como-direito-ou-mercadoria/>. Acesso em 01/04/2017.

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 infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;¹⁶⁴ *Grifos meus*

O direito à moradia digna, portanto, foi reconhecido e implantado como pressuposto para a Dignidade da Pessoa Humana, desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. E foi recepcionado e propagado na Constituição Federal de 1988, por advento da Emenda Constitucional nº 26/2000, em seu artigo 6º *caput*¹⁶⁵. Constitucionalmente não há dúvidas sobre a garantia deste direito social tão indispensável à sobrevivência humana.

Ainda sobre o prisma do aspecto legal constitucional importa lembrar o Art. 7º, inciso IV da CF que define o salário mínimo como aquele “*capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação,...*”. Novamente a expressão moradia é aventada na carta política de 1988 sendo assim fundamental para a sua garantia que todos zelem pela efetiva aplicação na órbita material. Noutras palavras, o que se pretende é a função social da cidade – cumprida quando proporciona a seus habitantes uma via com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais.

Neste sentido, Fiorillo leciona:

Podemos identificar 5 (cinco) principais funções sociais da cidade, vinculando-a à realização: a) **habitação**; b) circulação; c) do lazer; d) do trabalho e

164. PLANALTO. Estatuto da Cidade. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

165. Art. 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

e) do consumo. Uma cidade só cumpre sua função social quando possibilita aos seus habitantes uma **moradia digna**. Para tanto, cabe ao poder público proporcionar condições de habitação adequada e fiscalizar sua ocupação.¹⁶⁶ *Grifos meus*

Assim, tanto governantes (poder público) quanto sociedade civil devem juntos, se articular na busca por soluções viáveis e possíveis para concretização da habitação digna. No meu sentir, mobilização é a palavra chave; ou seja, cada um fazendo sua parte para a consolidação dos direitos fundamentais mínimos. Contudo, devido às lógicas econômicas e desiguais preponderantes da economia de mercado e do sistema capitalista, o direito à sadia moradia fica restringido a uma parte específica da sociedade.

É possível afirmar, de acordo com matéria veiculada no *O Estado de S. Paulo* e citada por (FIORILLO: 2009) que 81,2 da população vivem em zonas urbanas, podendo este número aumentar significativamente até 2050. Tendo em vista tal dado estatístico é fundamental a existência de um planejamento de desenvolvimento e de expansão urbana das cidades brasileiras para além de mera especulação imobiliária como se verificou nos últimos anos em pesquisa já citada:

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2014), de 2004 a 2010, cerca de 26 milhões de brasileiros saíram da extrema pobreza. Tal transformação na estrutura social do país gerou grande demanda habitacional, dado que parte das famílias que anteriormente não tinham condições de se enquadrarem nos parâmetros de mutuários atingiram níveis de renda adequados para acesso ao crédito. Todas essas transformações influenciaram a retomada da produção habitacional pelo setor da construção civil.¹⁶⁷

166. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 341.

167. Idem. ARAGÃO. Thêmis Amorim.

Com a alteração do paradigma econômico brasileiro, o cenário da moradia também se transforma e junto dele alguns fenômenos trazidos pela indústria da construção civil aparecem – como *boom imobiliário*. Estimulado por este *boom*, inúmeras linhas de crédito foram liberadas em bancos e financeiras para que se adquirissem novos imóveis e para construção desses.

Tangenciando a temática temos ainda, desde 2009, o programa federal *Minha Casa Minha Vida* desempenhando papel central na política nacional de habitação de interesse social. Não obstante, um grande problema se visualizou com este projeto, muitas famílias de baixa renda adquirentes de imóveis não conseguiram honrar as prestações avançadas, surgindo assim até paráfrases com o nome do programa – “*minha casa minha dívida*”. Neste sentido, matéria do jornal *Extra/O Globo*:

A crise financeira que afeta o país tem elevado a inadimplência de imóveis financiados pelo “Minha casa, minha vida”. Pelo menos 20% das famílias brasileiras beneficiadas na faixa 1 do programa habitacional, que engloba aqueles com renda mensal de até R\$ 1.600, não estão em dia com suas prestações, segundo o Ministério das Cidades. A sede da Associação de Mutuários do Rio, no Centro afirma que é cada vez mais procurada por pessoas que recebem avisos de cobrança, e estão com os imóveis em vias de ser leiloados.¹⁶⁸

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas conclusivas, entendemos que gerir as nuances sobrevindas da relação estado-cidade/cidadão-sociedade não é tarefa das mais simples. Requer uma enorme (re) leitura dos

168. O Extra/O Globo. <http://extra.globo.com/noticias/economia/prestacoes-a-trasadas-do-minha-casa-minha-vida-devem-ser-regularizadas-em-ate-tres-meses-16437366.html>. Acesso em 02/04/2017.

espações urbanas e destas relações complexas que compreendem a vida em coletividade. Para tanto, se faz imperioso cada dia mais o uso efetivo do Estatuto da Cidade e da execução do Plano Diretor nas inúmeras cidades brasileiras. Assim, os organismos gestores das regiões metropolitanas precisam estar preparados para dialogar com a iniciativa privada para garantir a vida plena em comunidade e o exercício irrestrito da cidadania.

Por fim, seguindo a tendência internacional, o setor construtivo brasileiro tem promovido uma progressiva financeirização do mercado imobiliário, não somente no que tange ao consumo (mercado de imóveis e mercado de crédito), mas também à produção, a partir da abertura de capital das principais empresas construtoras nacionais. Ademais, se questiona, até aonde o direito social à moradia tem sido preservado na contemporaneidade. Deste modo, este resumo pretendeu discutir os dilemas da moradia digna e os desafios diários dos brasileiros ao terem que acordarem todo dia pra trabalhar duro a fim de pagar seus financiamentos imobiliários exorbitantes.

A FINANCEIRIZAÇÃO DOS DIREITOS E ESPAÇOS SOCIAIS NO ATUAL CENÁRIO BRASILEIRO

*Nathalia Assmann Gonçalves*¹⁶⁹

Palavras-chave: *urbanização; movimentos sociais; direito da cidade; financeirização*

O presente trabalho tem por escopo analisar a financeirização dos espaços públicos dentro da abrangente e multidisciplinar temática da regularização fundiária, principalmente aspectos controversos da nova Medida provisória 759, em vigor desde dezembro de 2016. Para tanto ao se falar sobre a situação das cidades e as legislações sobre esse tema é preciso rapidamente pontuar a maneira em que se deu o processo urbanizatório brasileiro, a fim de que se contextualize a tendência financeirizadora de todo o processo.

Analisar essa grande temática é uma tarefa bastante complicada, pois é necessário revisitar todo um arcabouço teórico, grandes figuras se debruçam sobre a questão de maneira crítica e multidisciplinar. É importante ressaltar nesse contexto a importância da realidade fática, pois é através dela que verificamos concretamente o avanço da mercantilização e financeirização dos espaços, conformando a cidade nos moldes do mercado.

169. Mestranda em Direito da Cidade na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Para entender a atual situação é necessário que haja uma rápida contextualização histórica. Milton Santos¹⁷⁰ em seu livro *urbanização brasileira* afirma que a ideologia desenvolvimentista dos anos 50 e a posterior ideologia do crescimento e do Brasil potência justificavam e legitimavam a orientação do gasto público em benefício de grandes empresas cujo desempenho permitiria ao Brasil aumentar suas exportações para poder se equipar mais depressa e melhor. Em decorrência disso, as administrações locais (esfera municipal) viam reduzidos os recursos próprios e, ainda, perdiam o poder de decisão sobre os recursos que lhes eram alocados. O essencial dos meios com que contavam era (e ainda é) destinado aos gastos com economia, e a própria indulgência dos cofres municipais aconselhava a atração de atividades capazes de pagar imposto e desse modo ampliar as receitas locais.

Nesse sentido, a partir da década de 60, o Brasil passou por uma forte valorização da cidade em relação ao campo. Podendo-se observar que a partir dessa época houve um crescente êxodo rural, mas é somente por volta dos anos 70 que o número de pessoas vivendo nas cidades supera a população do campo. Esse aumento do contingente populacional nos centros urbanos possibilitou a fortificação dos movimentos sociais (apesar do cenário autoritário imposto pela ditadura civil-militar de 64) os quais pregavam a melhoria de vida, dentre esses, pode-se destacar as lutas pela moradia¹⁷¹, em que uma de suas pautas era/é a busca da função social da cidade nos centros urbanos. David Harvey no livro *idades rebeldes*, analisa que há todo tipo de movimentos sociais ur-

170. SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Ed. USP, 2005.

171. Pode ser destacado o Fórum por Reforma Urbana, que são associações de movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa, visando promover a Reforma Urbana; o Movimento Nacional de luta pela Moradia, tem a participação de mais de 15 estados, com ações mais locais, buscando diminuir o déficit habitacional.

banos em evidência buscando superar o isolamento e reconfigurar a cidade de modo que ela passe a apresentar uma imagem social diferente daquela que lhe foi dada pelos poderes dos empreiteiros apoiados pelas finanças, pelo capital empresarial e por um aparato estatal que só parece conceber o mundo em termos de negócios e empreendimento.

Essas pressões sociais foram essenciais durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, pois conquistaram a abertura de um capítulo versando exclusivamente sobre política urbana, artigos 182 e 183 da CF-88 e em 2011 foi promulgada a Lei 10.257 (Estatuto da Cidade). Neles, foi introduzida uma série de instrumentos que visam a garantia do direito social a moradia, além de incluir o conceito de função social da cidade, o direito à cidade e a democratização da gestão urbana. Além disso, em 2009 foi promulgada a lei 11.977 que apesar de críticas¹⁷², estabeleceu novos conceitos importantíssimos para a questão fundiária, como a criação de Zona de interesse social, assegurando a população na área ocupada e estabeleceu, ainda, o conceito de assentamento urbano informal, revestindo-o de um caráter legal e legítimo.

Todo esse arcabouço jurídico, de princípios e conceitos progressistas, foi esquecido (ou ignorado) na elaboração da Medida Provisória n° 759, em vigor desde dezembro de 2016,

172. E o mesmo acontece com a proposta aparentemente progressista de conceder direitos de propriedade privada aos ocupantes, oferecendo-lhes os bens necessários para sair da pobreza. Esse é o tipo de proposta atualmente debatida nas favelas do Rio de Janeiro, mas o problema é que os pobres atormentados pela escassez de seus rendimentos e pelas consequentes dificuldades financeiras, são facilmente convencidos a vender esses bens a preços relativamente baixos. Aposto que, se as tendências atuais prevalecerem, em quinze anos todos aqueles morros ocupados por favelas estarão repletos de condomínios arranha-céus com vistas deslumbrantes para a Baía de Guanabara, enquanto os antigos favelados estarão morando em alguma periferia distante. (...)

Esses exemplos advertem-nos sobre a existência de toda uma bateria de soluções aparentemente progressistas que não apenas levam o problema para longe como também fortalecem, enquanto simultaneamente ampliam, a cadeia dourada que aprisiona as populações vulneráveis e marginalizadas dentro da órbita de circulação e acumulação de capital.

por enquanto ainda não convertida em lei.¹⁷³ Alvo de mais de 700 emendas, essa nova MP encara a regularização fundiária como uma mera questão registral, dissociada do caráter popular. Além disso, conceitos cedidos pela doutrina que incorporavam as leis¹⁷⁴ foram substituído por termos técnicos e descolados da realidade. As zonas especiais de interesse social não foram mencionadas, não dialogando com os princípios e conceitos vigentes. Frente a esse cenário o movimentos de resistência, divulgaram uma “Carta ao Brasil: MP 759/2016 - A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil”¹⁷⁵ com o fim de se promover um amplo debate sobre o direito à posse e à propriedade, pautado nos princípios constitucionais, nas garantias individuais e coletivas de trabalhadores rurais e urbanos, e no princípio da função social da propriedade, na cidade, no campo e na floresta. Isso mostra que a situação não é simples de se resolver, pois não basta a entrega passiva de registro de propriedade, é necessário que se analise a questão de uma maneira democraticamente multidisciplinar. Assim, nossa história demonstra que é imprescindível movimentos de contestação, pois caso contrário, todas as conquistas e avanços nessa matéria serão convertidos em mero documento de intenções para as políticas setoriais, desnaturando a previsão do art. 182 da Constituição de 1988. Os impactos dessa medida são incomensuráveis e recuam vários passos atrás na luta pela reforma urbana brasileira.

A substituição do público pelo privado, com progressiva flexibilização dos pactos participativos esculpidos em legis-

173. Até a finalização deste trabalho não fora convertida em lei (maio 2017)

174. Conceito de regularização fundiária: A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Alfonsin, Betânia de Moraes. E assentamento urbano informal fora substituído por núcleo urbano.

175. Disponível no site: <https://contramp759.wixsite.com/cartaaoBrasil>

lações posteriores; o atropelo de conceitos e princípios travestido de “desburocratização” da regularização fundiária e o conseqüente aprofundamento da cisão social por intervenções pontuais que analisam a situação de uma maneira rasa, transformam e conformam a cidade aos anseios do capital, visando ao lucro e riquezas individuais. Dessa maneira a urbe se padroniza perdendo o caráter saudável da diversidade¹⁷⁶ e uso público dos espaços.

Diante de toda a pesquisa percebe-se uma lastimável tendência liberal de financeirizar os espaços, isto é, priorizar interesses do capital em detrimento do social. Exemplo claro disso é a nova medida provisória, que escancaradamente não dialogou com toda a universalidade legal existente, atropelando princípios constitucionais e as suadas conquistas dos movimentos sociais. Ao contestar esse tendência, não se busca apenas o direito de consumir, mas também de produzir e ser protagonista ativo na conquista de cada mais espaços inclusos e integrados. A fim de que questões essenciais para a dignidade da pessoa humana não se transformem em mera entrega documental, como prevê a Medida Provisória nº 759. Para que toda essa interdisciplinaridade e diversidade que temática da regularização fundiária exige, é necessário que a dinâmica liberal dos direitos subjetivos encarados como individuais, seja superada a fim de que sejam vistos como direitos intersubjetivos, coletivos e comuns.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fábio de Olivera; MELO, Marco Aurélio Bezerra. **Direito Imobiliário**. São Paulo: Atlas, 2015.

176. Jane Jacobs em seu livro “morte e vida das grandes cidades” expõe brilhantemente essa idéia de diversidade nas cidades. JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BEDESCHI, Luciana; ROMEIRO, Paulo; Observa SP; **MP da regularização fundiária: um assalto ao território em diversas frentes**; <https://observasp.wordpress.com/2017/02/09/mp-da-regularizacao-fundiaria-um-assalto-ao-territorio-em-diversas-frentes/>. Publicado em 9 fev 2017. Acesso em 10 abr 2017.

HOSHINO, Thiago A. P; FRANZONI, Julia Ávila; **direito à cidade s/a: a casa de máquinas da financeirização urbana**. Disponível em: <http://diplomatie.org.br/direito-a-cidade-sa-a-casa-de-maquinas-da-financeirizacao-urbana/> Publicado 8 jul 2016 Acesso em 12 abr 2017

HARVEY, David; **idades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014..

FERNANDES, Edésio. A Construção do Direito Urbanístico Brasileiro: 10 anos de Estatuto da Cidade, Avanços e Limites. In: RIOS, Mariza e CARVALHO, Newton Teixeira (Orgs.). **Direito à cidade**: moradia e equilíbrio ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades** São Paulo, Martins Fontes, 2000.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **MP 759 e a ofensiva conservadora-liberal: a desconstrução da Regularização fundiária no Brasil**: http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1900:mp-759-e-a-ofensiva-conservadora-liberal-a-desconstru%C3%A7%C3. Publicado em 9 fev 2017. Acesso em 12 abr 2017

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Ed. USP, 2005.

A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DE NITERÓI SOB A ÓTICA DESCOLONIAL. PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES¹⁷⁷

*Eleonora Freire Bourdette Ferreira*¹⁷⁸

*Vitor Fraga da Cunha*¹⁷⁹

Palavras-chave: *Niterói; cidade mercadoria; pensamento descolonial.*

Foi na modernidade em seu processo de colonização da América, a partir de relações de poder advindas do controle das formas de produção econômica, que a hegemonia europeia se impôs em nosso país, instituindo violentamente padrões europeus como sinônimo de progresso civilizatório, em detrimento da organização social das diversas etnias indígenas que aqui viviam.

O mesmo processo colonizador se mantém até desde a década de 80 através do projeto neoliberal, que vem impondo ao

177. O presente trabalho é a versão revisada e ampliada do resumo ““A cidade de Niterói/RJ à venda no mercado de cidades”” apresentado II Seminário Internacional Pós-Colonialismo, Pensamento Descolonial e Direitos Humanos na América Latina, realizado na UNISINOS, nos dias 25 e 26 de abril de 2017. A revisão foi feita a partir das críticas recebidas no evento.

178. Mestra em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professora do Curso de Graduação da Universidade Estácio de Sá (UNESA).

179. Graduando em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).

mundo a partir de Barcelona o modelo de “cidade-empresa”. Processo evidenciado de modo claro em nosso país desde a reestruturação urbana para sediar os Jogos Olímpicos de 1992.

Este modelo de cidade foi chamado por Harvey (1996) de “empresariamento da gestão urbana”, uma vez que suas características são a produtividade, a competitividade e a subordinação da cidade e da vida urbana à lógica do mercado. Isto é, um modelo que trata a cidade como empresa e aplica nela técnicas de gestão empresarial. A cidade passa a ser tratada como um produto a ser vendido e é pensada e planejada de acordo com o com as características dos compradores visados.

Neste contexto, a presente pesquisa – que está em fase inicial – tem por objeto de estudo a cidade de Niterói/RJ e a Operação Urbana Consorciada para a revitalização de seu centro. A partir da premissa de Bernal (2009), de que há mais benefícios em conhecer a história e as práticas sociais latino americanas do que a mera reprodução de práticas eurocêntricas, busca-se analisar qual modelo de cidade está sendo implantado em Niterói e suas consequências na vida dos cidadãos. Para tanto se adota uma metodologia qualitativa tendo como técnicas de pesquisa a revisão bibliográfica, a análise documental e a observação não participante.

Na lógica da venda de cidades o espaço urbano é consumido como uma mercadoria, as políticas têm por finalidade inserir a cidade em uma rede internacional para disputar a entrada de capital. Além da revitalização¹⁸⁰ de áreas centrais, as políticas públicas realizam ações publicitárias de seus monumentos arquitetônicos como forma de garantir a adesão dos investidores as intervenções. É por meio desse “reencontro glamouroso entre cultura (urbana ou não) e capital” (ARANTES, 2000, p. 15) que são desencadeados os processos

180. A revitalização urbana é um tipo de intervenção no qual as autoridades tentam “recuperar” a importância de áreas centrais urbanas tradicionais.

de gentrificação. Nesse sentido, a inauguração do Museu de Arte Contemporânea (MAC) em 1996, projeto assinado pelo arquiteto Oscar Niemeyer, foi primeiro passo para que Niterói se aproximasse do modelo cidade-empresa cultural.

A ideia do Museu como marca superou a presença do museu enquanto equipamento cultural. O MAC foi responsável por produzir uma imagem positiva de cidade, elevando o capital simbólico de Niterói. Os novos museus representam uma síntese da mercadorização da cidade e da cultura. Um museu também é agente de desenvolvimento urbano, já que é capaz de atrair visitantes, reportagens positivas, empregos, etc. O conceito de museu foi reorientado da área do conhecimento para a área dos negócios e um bom exemplo disso são as lojinhas que vendem qualquer produto com a “marca da cultura”. É possível afirmar que o MAC ofereceu uma marca, uma imagem à cidade de Niterói. E é através dessa imagem que a cidade passou a ser promovida (vendida) com o objetivo de inseri-la nas redes globais, atraindo investimentos a partir do turismo internacional. A imagem é fundamental para seu sucesso em um mundo globalmente competitivo. (PINTO, 2014)

A construção do MAC impulsionou outras obras que fizeram o investimento em Niterói se deslocar para as regiões sul e oceânica, notadamente o bairro de Icaraí. O que retirou a posição de destaque dos bairros centrais, como São Domingos, Gragoatá e Boa Viagem. Os antigos bairros supervalorizados passaram a ser taxados de decadentes. Contudo:

Atualmente, em um contexto de valorização imobiliária pelos grandes eventos a serem realizados na cidade

do Rio de Janeiro, de esgotamento espacial verificado em alguns bairros como Icaraí e Jardim Icaraí (na Zona Sul), de inchaço em Santa Rosa (que ganhou forte impulso e valorização imobiliária), e problemas de tráfego da Região Oceânica, verifica-se que estes bairros, pela infraestrutura existente e localização, vem tendendo a um processo de enobrecimento e re-significação, que vem sendo no mínimo parcialmente patrocinado pelo governo municipal, sob o manto de projetos de “revitalização”, tal como o Caminho Niemeyer (MADEIRA FILHO, TERRA, 2014, p. 244)

O atual prefeito de Niterói, Rodrigo Neves, logo quando foi eleito pela primeira vez, convidou a arquiteta e urbanista Verena Andreatta¹⁸¹ para assumir a Secretaria Municipal de Urbanismo. A Secretária, além de um longo período atuando em projetos da Prefeitura do Rio, realizou sua tese doutoral na Espanha estudando o processo de revitalização porto-cidade, o que nos leva a constatar que o convite feito à Verena para a relaciona-se diretamente ao Projeto de Requalificação do Centro de Niterói.

No ano de 2013 foi aprovada a lei nº 3.069 que trata da Operação Urbana Consorciada (OUC) de Niterói. A Operação abrange 5 bairros: Centro, Boa Viagem, Morro do Estado, São Lourenço e Ponta D’Areia, o que totaliza uma área de 3,2 milhões de metros quadrados e faz parte da Área de Especial Interesse Urbanístico da Área Central (AEIU), criada por Decreto Municipal nº 11.379 de 11 de abril de 2013.

181. Verena Andreatta é doutora em Urbanismo e Ordenação do Território pela Universidade Politécnica da Catalunha, em Barcelona e especialista em planejamento urbano e revitalização de áreas conhecidas como waterfront - regiões que fazem a ligação da área urbana com o mar - pelo Institute for Housing Studies, da Holanda. Verena foi presidente do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), entre 1999 e 2000, além de ter participado de vários projetos da Prefeitura do Rio, como “Corredor Cultural”, “Rio Orla” e dos programas “Favela-Bairro” e “Rio-Cidade”. É autora de Porto Maravilha, Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária (2010) e Cidades quadradas, paraísos circulares: os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX (2006).

Operação urbana consorciada é uma forma de parceria entre o Poder Público e particulares para a execução de grandes empreendimentos urbanos, seja para promover a renovação urbanística de uma área degradada, seja para melhorar o aproveitamento urbanístico de uma área estratégica, seja para implantar um plano de urbanização. (MEIRELLES, 2005, p. 169)

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. (BRASIL, 2001).

Esse cunho mercadológico da OUC planejada para Niterói enseja a gentrificação. Este fenômeno consiste em uma série de melhorias físicas em uma área antiga valorizando-a, fazendo com que os que lá habitavam precisem migrar para outra área, uma vez que não possuem condições financeiras de arcar com o novo custo de vida no local. Desta forma, a gentrificação vem sendo considerada como um processo social de periferização da pobreza, já que as famílias se mudam para bairros localizados a dezenas de quilômetros dos principais centros de emprego metropolitanos. Bairros carentes de equipamentos públicos, serviços de transporte, educação, saúde e comércio. A gentrificação não é a simples revitalização de antigos bairros da elite, mas sobretudo é a “mudança funcional dos antigos bairros que eram industriais ou operários e sua transformação sociológica” (BIDOU-ZACHARIASEN; 2006, p. 29). Esse é só um dos reflexos de uma “cidade-produto” que não tem espaço para quem não pode “compra-la”.

As conclusões preliminares são de que a Operação Urbana Consorciada do centro de Niterói está claramente se inspirando em modelos de cidade-empresa oriundos de cidades europeias, fica claro que ““copiar e colar”” um modelo de desenvolvimento urbano baseado em investimentos orientados para o mercado e marketing municipal nunca irá gerar uma cidade igualitária. As lições mais valiosas devem ser aprendidas de com a participação democrática dos que foram e são historicamente excluídos ou marginalizados. É necessário pensar e romper com o colonialismo interno que insiste em reproduzir instituições e modelos eurocêntricos. É imprescindível inaugurar um processo histórico de descolonização e repensar nossas cidades e modo de vida incorporando valores das etnias que aqui viviam, rompendo com a reprodução interna do eurocentrismo inicialmente imposto aos povos colonizados e tidos como inferiores desde a modernidade.

BIBLIOGRAFIA

- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- BELLO, Enzo. **A cidadania no constitucionalismo latino-americano**. Caxias do Sul: Educs, 2012.
- BERNAL, André Botero. Matizando o discurso eurocêntrico sobre a interpretação constitucional na América Latina. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 59, p. 253-270, dez. 2009.
- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). Introdução. Im: **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006.

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

BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Brasília: Senado Federal, 2001.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia. [et al.] **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 25-34.

_____. **The right to the city**. *New Left review*, nº 53, set/out 2008.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaços e Debates**; ano XVI, n. 39, 1996, p. 48-64.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich (1982 [1848]): A ideologia alemã (I > Feuerbach). Oposição das concepções materialista e idealista (Capítulo primeiro de “A Ideologia Alemã”). In: MARX/ENGELS: **Obras escolhidas**. Moscou e Lisboa: Edições Progresso e Edições “Avante!”.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. São Paulo: Malheiros, 2005.

PINTO, Jorge Medeiros Neto Cabral. “Seja dono de uma obra de Oscar Niemeyer”: culturalismo, ações de City-Marketing e o recente processo de gentrificação em Niterói, RJ. **Revista Ensaios** 7 (2014): 188-205.

TERRA, Alessandra Dale Giacomini; MADEIRA FILHO, Wilson. **A Cantareira ainda é nossa? Apontamentos sobre a privatização da cultura, gentrificação e o fim das áreas de proteção ao ambiente urbano em Niterói-RJ**. Salvador: UCSAL, v.8, p. 240-255.

A CIDADE EM CRISE: REGRESSISMO E REAÇÃO DEMOCRÁTICA EM CONJUNTURA EXCEPCIONAL

*Carlos Eduardo de Souza Cruz*¹⁸²

Palavras-chave: *crise; urbanização; comoditização; regressismo; democracia participativa*

Vivenciamos tempos excepcionais no Brasil. Essa excepcionalidade não se refere a qualquer sentido de excelência; ao contrário, o que se verifica, na atualidade, é sua acepção primária, relacionada propriamente a exceções. Embora habituada aos períodos de crise, dada a recorrência histórica de instabilidades político-econômicas, a sociedade brasileira vê-se diante de um cenário de crise de sua economia cuja dimensão, em retrospecto, praticamente não encontra paralelos. De fato, a contunência da crise econômica que se instalou, no país, apresenta semelhança apenas com aquela ocorrida ao fim da República Velha, quando se verificou uma disrupção que, à época, foi capaz de gerar profunda transformação tanto do modelo de Estado quanto da própria estrutura da economia nacional.

Os resultados econômicos consolidados pelo IBGE, referentes aos dois últimos anos, dão conta da escala da atual

182. Mestrando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

crise: constata-se efetiva depressão da economia, em face da sequência de retração do PIB, com desaceleração da ordem de 3,8% em 2015 e de 3,6% em 2016, percentuais que, combinados, correspondem a uma magnitude inédita desde a série histórica; peculiaridade de os setores primário, secundário e terciário da economia terem apresentado simultaneamente taxas negativas de crescimento; significativo decréscimo da taxa de investimento anual, reduzida a 16,4% do PIB em 2016; e recorde da taxa de desemprego, que alcançou 13,2% da população economicamente ativa entre dezembro de 2016 e fevereiro deste ano. Esses e outros dados, como a continuidade de uma elevada inflação, a despeito de o país ainda apresentar uma das maiores taxas de juros reais dentre as economias industrializadas, conferem razão àqueles que caracterizam essa crise como a mais grave da história brasileira.

O impacto dessa conjuntura, em contexto de acirramento político também peculiar, que redundou na ascendência ao poder de um governo comprometido com a agenda ortodoxa de mercado, será, por certo, bastante abrangente e motivo de grandes preocupações. A questão urbana constitui uma das realidades que apresenta significativa vulnerabilidade a esse quadro, na medida em que a soma desses fatores tende a reforçar o modelo socialmente excludente e ambientalmente insustentável de exploração econômica das cidades.

O objetivo central do artigo acadêmico a que este texto se refere foi o de demonstrar a maneira pela qual o presente momento de aguda crise econômica requer uma enfática defesa do direito à cidade como meio de contenção e de superação das forças regressistas associadas ao modelo da economia de mercado, ora fortalecidas pela conjuntura excepcionalmente adversa.

Para tanto, apresentaram-se como objetivos específicos: a) caracterização da crise econômica, bem como de seu caráter

de excepcionalidade; b) exame do fortalecimento do discurso *mainstream* e de movimentos regressistas identificados à economia de mercado; c) análise do processo de comoditização do espaço urbano em tempos de crise; d) investigação acerca de mudanças institucionais recentes relativas à temática urbana; e) discussão sobre a necessidade de uma agenda de reação democrática. A análise crítica acerca da realidade urbana não pode negligenciar o ímpeto que a perspectiva mercadológica tem sobre as cidades e que dá forma, em grande medida, ao padrão de desenvolvimento urbano que se tem estabelecido no Brasil. Com efeito, à luz dos graves problemas socioambientais associados ao tipo de urbanização prevalente, vislumbra-se a necessidade de contenção e de superação da ampla ressonância que a agenda liberal e financista tem sobre a realidade urbana brasileira. O que se tomou como hipótese foi o fato de que a atual conjuntura, excepcionalmente adversa, reforça a perspectiva mercadológica, com a particularidade de incentivar a emergência e o empoderamento de movimentos regressivos de proteção social, o que constitui fonte de justificada apreensão em relação ao futuro das cidades brasileiras.

Assim sendo, a abordagem dos processos de comoditização de Karl Polanyi foi utilizada para analisar o padrão de urbanização prevalente no espaço urbano do país, atualmente identificado com a lógica da “cidade mercadoria” e da financeirização como dínamo dos ciclos de investimento e de especulação. A perspectiva desse autor acerca dos perigos gerados pela hegemonia do discurso mercadológico mostra-se oportuna ao quadro de excepcional retração econômica, que fortalece a agenda liberalizante e regressista.

A seu turno, o conceito de “duplo movimento” de Polanyi baseou o exame acerca da necessidade de reação democrática em tal conjuntura. Nesse sentido, os trabalhos de Boaventu-

ra de Sousa Santos sobre a democracia participativa foram utilizados para a complementação e para o aprofundamento da investigação acerca das possibilidades de transformação da esfera sociopolítica e, conseqüentemente, de criação dos meios para a harmonização do dinamismo econômico com os interesses coletivos e com os fundamentos de justiça social.

Tomou-se por base, ainda, a abordagem tradicional de Henry Lefebvre e de David Harvey sobre o direito à cidade como referência para o processo de resignificação do espaço urbano, em substituição à lógica de troca e de valorização do preço da terra que se revela como típica do liberalismo de mercado.

Em termos conclusivos, a análise dos dados econômicos consolidados pelo IBGE, inclusive em face de indicativos referentes a este ano, permitiu concluir pela excepcionalidade da presente crise, sendo conveniente destacar a rapidez com a qual ela se instalou e a dimensão já alcançada, o que se evidenciou como qualidades praticamente singulares na história da economia brasileira.

A esse respeito, grave aspecto notado foi a utilização desse caráter de excepcionalidade como subterfúgio ao avanço da agenda liberal e financista, que, escusada em aparente neutralidade técnica, se beneficia do argumento *ad terrorem* da inevitabilidade e da premência de amplas reformas socioeconômicas, sem adequada transparência, participação e controle popular. No contexto de crise, observou-se, ainda, o crescimento de movimentos regressistas, que apresentam uma base axiológica antidemocrática e conservadora e uma atuação voltada ao desmonte das estruturas de bem-estar social e ao aprofundamento de valores tradicionalistas, o que ameaça, inclusive, a própria concepção de Estado e de direitos fundamentais que foi subscrita pela Constituição brasileira.

Uma série de mudanças institucionais já foi realizada tendo, em grande medida, como justificativa a particularidade da

atual conjuntura. À guisa de exemplificação, em nível federal: foi aprovada, em tempo recorde, a PEC 241/55 de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, a vigorar nos âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por 20 anos; cortes lineares no Orçamento Geral da União de 2016 e de 2017, com significativa redução dos investimentos públicos e das transferências sociais; reversão da política de valorização real do salário mínimo; encaminhamento de proposta de reforma trabalhista, com viés acentuadamente liberalizante quanto à CLT; encaminhamento de proposta de reforma previdenciária, cujo rigor encontra poucas semelhanças em perspectiva comparada.

No que se refere à temática urbana, verificou-se que a conjuntura excepcionalmente adversa reforça o padrão mercadológico que dá forma à urbanização brasileira, sobretudo ao se considerar a urgência que toda a sociedade tem de reverter o quadro de aguda crise econômica. Nesse contexto, o viés alternativo da reforma urbana, por exemplo, encontra maiores dificuldades para fazer face à pretensa eficiência técnico-burocrática e ao discurso *mainstream*, que se funda, justamente, em termos econômicos do liberalismo de mercado. Assim, é conferida ênfase ao processo de comoditização das cidades como meio de apreensão e de compreensão do espaço urbano, mas não sem graves consequências sociais e ambientais, como os problemas associados à urbanização extensiva ou àqueles identificados na MP 759 de 2016, que constituiu objeto de exame.

Diante dessas circunstâncias, a enfática defesa do direito à cidade demonstrou ser ainda mais necessária. Em primeiro lugar, como resistência às forças regressivas de proteção social, que também sustentam o aprofundamento do processo de comoditização das cidades brasileiras; em segundo, para servir como norte à reação democrática, a atuar em prol da resignificação do espaço urbano, em perspectiva socialmente incluyente e ambientalmente sustentável.

Nesse sentido, o experimentalismo democrático e a articulação contra-hegemônica de movimentos sociais, ambos fundados em formas efetivas de participação social, a exemplo do que se mostrou acerca do potencial de renovação das associações comunitárias ou do próprio potencial ainda identificado na articulação em rede do movimento sindical, apresentam-se como meios de emancipação e de realização da agenda associada ao direito à cidade. O fortalecimento da democracia participativa consiste, portanto, em caminho para superar as ameaças que a atual conjuntura, excepcionalmente adversa, oferece ao futuro das cidades brasileiras.

A PERTINÊNCIA DE SE ABORDAR O DIREITO À CIDADE SOB UMA PERSPECTIVA MARXISTA

*Samir Ramos Zaidan*¹⁸³

Palavras-chave: Direito à cidade; marxismo; mercadoria.

Via de regra, não somos auto-suficientes (material e espiritualmente). Nosso corpo e nossa mente são fábricas de desejos e necessidades: alimentação, habitação, vestuário, afeto. Acredita-se que a vida em sociedade seria a mais adequada para a satisfação dessas necessidades coletivas, levando os homens a se associarem em cidades. A convicção de que isso é melhor para cada um é o que, segundo Sócrates, leva uma pessoa a participar numa sociedade e viver numa cidade com outras.¹⁸⁴ O Rio de Janeiro e sua região metropolitana, contudo, conforme último levantamento da Fundação João Pinheiro, conta com um déficit de habitação de aproximadamente 290.000 moradias.¹⁸⁵ De outro lado, no que diz respeito ao meio ambiente, os dados mais recentes indicam

183. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/FND/UFRJ). Especialista em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

184. PLATÃO. *A república*. 369a-e.

185. BRASIL. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil: 2011-2012**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015. p. 33.

que na cidade do Rio de Janeiro o índice de reciclagem de resíduos ainda é muito baixo, de apenas 1,9%,¹⁸⁶ isto é, esses dados sugerem que grande parte dos resíduos sofrem destinação final inadequada (vazadouros a céu aberto e aterros irregulares), provocando danos ambientais e uma situação de iniquidade social, já que, quem mora próxima dos lixões – e não raras vezes se alimenta dos resíduos –, é a população mais pobre. As intervenções no Rio de Janeiro para os mega eventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016), da mesma maneira, contribuíram para aumentar as distâncias sociais dentro da cidade. A extinção da arquibancada “geral” no Maracanã, por exemplo, prejudica o acesso das classes menos abastadas aos espaços com ingressos com preços mais acessíveis. As metrópoles do capitalismo periférico são adequadas para satisfazer as necessidades de quem – ou melhor – de quantos? Será o Rio de Janeiro uma degeneração da ideia de cidade? Entre o real e o ideal, qual será a cidade possível?

O objetivo deste estudo é refletir sobre a possibilidade de se abordar o direito à cidade sob uma perspectiva marxista. Busca-se contribuir para o debate de forma a evitar a vulgarização do marxismo, que conduz essa corrente de pensamento ao descrédito e ao seu enfraquecimento científico e político. Para realizar essa tarefa, em que determinado grau de responsabilidade e humildade teórica são indispensáveis, será necessário, e de forma bastante resumida, expor criticamente uma base conceitual mínima: direito à cidade; marxismo; materialismo histórico; e mercadoria.¹⁸⁷

186. ALVIM, Mariana. No Rio apenas 1,9 % do lixo é reciclado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 abr. 2017. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/no-rio-apenas-19-do-lixo-reciclado-21202718>>. Acesso em 16 abr. 2017.

187. Outras categorias e modos de funcionamento do capitalismo são igualmente importantes, tais como a necessidade constante de expansão das atividades econômicas, sob pena de colapso. Entretanto, nos limites resumidos desse trabalho, optou-se por fazer um recorte que se julgou suficiente para explicitar as ideias pretendidas.

A relação do marxismo com o direito constitucional (marcadamente político) e com o direito do trabalho (que busca reduzir a exploração do trabalhador), para os olhares atentos, parece fácil de ser percebida. No que diz respeito ao direito à cidade, da mesma forma, a relação pode parecer simples, direta e em certa medida até intuitiva, já que Henry Lefebvre, pensador de cunho nitidamente marxista, é o autor da ideia e obra com o mesmo nome: direito à cidade. A proposta de Lefebvre sobre o direito à cidade consiste na desconfiança da democracia da forma como ela está posta¹⁸⁸ e, por conseguinte, transfere e confia o papel de ator principal das transformações políticas aos movimentos sociais.¹⁸⁹ Outra dimensão do direito à cidade, mais próxima do campo jurídico, diz respeito a um feixe de direitos ligados a participação nas qualidades e benefícios da vida urbana (direito à moradia, educação, trabalho, saúde, serviços públicos, lazer, segurança, transporte público, meio ambiente sadio e patrimônio cultural, histórico e paisagístico). Esse conjunto articulado de direitos constitui um feixe complexo cujo núcleo é o direito à cidade.¹⁹⁰

O direito à cidade, que não se confunde com o direito urbanístico, é um campo de conflitos e tensões. Diferentes atores disputam o espaço urbano, colocando os grupos em posições distintas onde nem sempre a correlação de forças políticas e econômicas ocorre de forma proporcional. Grandes projetos imobiliários, até mesmo com participação de ca-

188. Hobsbawm já advertia que, na Europa de 1848, os partidos da ordem reconheciam que a democracia era inevitável, como também viria a ser um aborrecimento, mas politicamente inofensivo. Essa descoberta já havia sido feita muito antes pelos dirigentes dos Estados Unidos (HOBSBAWN, Eric. **A Era do Capital**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014. p. 24).

189. LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

190. CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O Estatuto epistemológico do Direito Urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (orgs.) **Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 50.

pital estrangeiro, em associação com o poder público, como no caso das Trump Towers¹⁹¹ na cidade do Rio de Janeiro, colocam, de um lado, um grande empresário e presidente norte-americano, e, de outro lado, famílias de sem-teto que aguardam a construção de moradias populares. Quer dizer, não se pode ocultar a desigualdade e o caráter político do direito à cidade sob a aparência do formalismo jurídico.

Um pensamento teórico com potencial de analisar com cientificidade e explicar esses fenômenos políticos e práticos de disputa e formação do espaço urbano é o marxismo. O marxismo é fruto de uma corrente de pensamento com um tronco comum que nasce no século XIX, atravessa o século XX e alcança o início do século XXI com diferentes matizes, ramificações e pensadores.¹⁹² Longe de ser um pensamento datado, o marco teórico marxista é sem dúvidas atual porque ele ainda é o pensamento capaz de desvendar e compreender o funcionamento do modo de produção capitalista, que é a forma em que funciona a sociedade do nosso tempo. A crise do capital, em meados dos anos 70 e que se reapresenta no início do século XXI, no ano de 2008, é a comprovação da atualidade e capacidade explicativa do pensamento marxista. O Marxismo é um método, a um só tempo, descritivo e prescritivo: de um lado, permite compreender a história do espaço urbano em seu movimento e é capaz de explicar as transformações por que passa a sociedade; de outro lado, com base nessas análises, permite propor uma nova cidade menos desigual. Este método conta com premissas, categorias e conceitos próprios, tais como o materialismo histórico e a mercadoria.

191. MARTINS, Miguel. Rio de Janeiro, sem espírito olímpico. **Carta Capital**, Rio de Janeiro, 28 junho 2016. Disponível em < <https://www.cartacapital.com.br/revista/907/rio-de-janeiro-sem-espírito-olímpico> >. Acesso em 28 de abril de 2016.

192. Karl Marx (que, segundo Engels, recusava a alcunha de marxista), Henry Lefebvre, David Harvey, Michel Mialle, dentre inúmeros outros pensadores que compartilham de uma série de premissas teóricas, como o materialismo histórico.

Conforme o materialismo histórico, as explicações e causas para os fenômenos sociais encontram-se na base econômica de produção.¹⁹³ Assim, os movimentos do capital no espaço urbano *condicionam* a ocupação e formação da cidade. A cidade é *quase* um reflexo de seu pano de fundo econômico (convém destacar, condicionar é diferente de determinar, pois há outras questões, tais como o relevo, que também exercem influência sobre o desenho final da cidade, evitando-se a caricatura e a vulgarização do marxismo. Em outras palavras, não há uma correlação mecânica entre infraestrutura e superestrutura). O resultado desse processo de formação capitalista do espaço urbano, sobretudo em metrópoles capitalistas periféricas, como a cidade do Rio de Janeiro, é uma dividida por muros invisíveis: de um lado uma cidade formal (com presença de equipamentos públicos, saneamento, habitação, lazer, segurança, transporte público, meio ambiente sadio, dentre outros direitos à cidade) e de outro a cidade informal, em que a ausência parece melhor definir seu conteúdo.¹⁹⁴

A mercadoria, por sua vez, é o ingrediente essencial do modo capitalista de produção.¹⁹⁵ A mercadoria contempla a ideia daquilo que é produzido para o outro. A cidade merca-

193. Assim, “*as relações sociais estão intimamente ligadas às forças produtivas. Adquirindo novas forças produtivas, os homens mudam o seu modo de produção, e mudando o modo de produção, a maneira de ganhar a vida, eles mudam todas as suas relações sociais. O moinho de mão dar-vos-á a sociedade com o suserano; o moinho a vapor, a sociedade com o capitalista industrial*” (MARX, Karl. **A Miséria da Filosofia**. São Paulo: Global, 1985. p. 106).

194. Na baixada fluminense, cerca de 80% da população não tem acesso ao esgotamento sanitário. No município do Rio de Janeiro, por outro lado, sobretudo nas áreas contempladas por investimentos em razão da Copa do Mundo e das Olimpíadas, entre 2009 a 2012, o preço dos imóveis teve uma valorização de cerca de 185%. (MARICATO, Erminia. O direito à cidade depende da democratização do uso e a ocupação do solo. Disponível em <<https://erminiamaricato.net/2014/04/08/o-direito-a-cidade-depende-da-democratizacao-do-uso-e-a-ocupacao-do-solo/>>. Acesso em 30 de abril de 2017).

195. A riqueza das sociedades onde rege a produção capitalista configura-se em imensa acumulação de mercadorias, e a mercadoria, isoladamente considerada, é a forma elementar dessa riqueza. Por isso, nossa investigação começa com a análise da mercadoria” (MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. 33ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 57).

doria, nessa lógica, é aquela produzida para o outro, como para o turista - caso da cidade produzida para os mega eventos esportivos - em detrimento dos seus próprios moradores. A mercadoria, igualmente, após a perda de seu valor de uso, transforma-se em resíduo. Após os avanços tecnológicos alcançados no último século, contudo, uma grande parte de produtos não ocultam apenas as relações de trabalho neles incorporados, mas também substâncias de maior complexidade e periculosidade que se transformam em resíduos prejudiciais ao meio ambiente (como o cádmio e o mercúrio).¹⁹⁶ As consequências não se resumem mais aos impactos sociais, estendendo seus impactos à natureza. Em outras palavras, conforme a teoria marxista, a mercadoria relaciona-se à noção de mais-valia, isto é, à parte do trabalho não remunerada, suportada pelo trabalhador, bem como com a ideia de alienação, isto é, com o processo que separa o produtor do produto de seu trabalho. No caso do meio ambiente, as mercadorias produzidas integram a ideia de consumo e degradação de recursos ambientais (custos ambientais não incorporados pelas empresas, suportados por toda coletividade). Isto é, o preço de cada mercadoria no mercado é inferior ao que deveria ser se levasse em conta os custos ambientais.

Em síntese, conclui-se que o direito à cidade é um complexo jurídico e político em que os atores sociais disputam o espaço urbano. O marxismo é uma teoria atual, consistente e com categorias que permite compreender esses conflitos, criticá-los e propor transformações na sociedade com vistas a reduzir as desigualdades sociais e criar, a partir do real, e na busca pelo ideal, um cidade possível.

196. MOREIRA, Danielle de Andrade. **Responsabilidade ambiental pós-consumo:** prevenção e reparação de danos à luz do princípio do poluidor-pagador. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2015. p. 16.

Este livro foi composto em ITC Slimbach pela
Editora Multifoco e impresso em papel offset 75 g/m².
