



DANIEL GAIO

ORGANIZADOR

***ANAIS DO 1º
SEMINÁRIO
AMAZONENSE
DO DIREITO À
CIDADE***

IMPrensa UNIVERSITÁRIA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

DANIEL GAIO
(ORGANIZADOR)

**ANAIS DO 1º SEMINÁRIO AMAZONENSE DO DIREITO À
CIDADE**

IMPrensa UNIVERSITÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2019



O 1º Seminário Amazonense do Direito à Cidade é um evento acadêmico do Doutorado Interinstitucional (DINTER) em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais com a Universidade do Estado do Amazonas, que ocorreu em Manaus entre os dias 19 e 20 de agosto de 2019.

Comissão Organizadora:

Prof. Dr. Marcelo Ramos Maciel (PPGD/UFMG)
Prof. Dr. Daniel Gaio (PPGD/UFMG e RE-HABITARE/UFMG)
Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo (PPGDA/UEA)
Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho (PPGDA/UEA e GEDA/UEA)
Prof. Me. Denison Melo de Aguiar (MARBiC-UEA)
Prof.ª Ma. Dorinethe dos Santos Bentes (UFAM)

Foto da capa: A Favorita, Manaus, 1950.

Diagramação: Gabriella Andréa Pereira

S471a Seminário Amazonense do Direito à Cidade (1. : 2019 : Manaus, AM)

Anais do 1º Seminário Amazonense do Direito à cidade [recurso eletrônico] / Daniel Gaio, organizador. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da universidade Federal de Minas Gerais, 2019.
239 p. - Inclui bibliografias.

ISBN: 978-85-7470-052-6

1. Direito à cidade 2. Direito à moradia 3. Acessibilidade 4. Planejamento urbano
5. Política urbana I. Gaio, Daniel II. Título

CDU 34:711.4

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz CRB 2233

APRESENTAÇÃO

A publicação dos Anais do 1º Seminário Amazonense do Direito à Cidade — primeiro evento acadêmico realizado pelo Doutorado Interinstitucional (DINTER) em Direito entre a Universidade Federal de Minas Gerais e a Universidade do Estado do Amazonas —, é um dos resultados das ricas e acaloradas discussões ocorridas na disciplina “Direito à cidade e planejamento urbano”.

O direito à cidade não é propriamente um tema de fácil análise, sobretudo porque as chaves de leitura e as intervenções na realidade urbana são muito limitadas quando se adota uma perspectiva dogmática. Essa natureza interdisciplinar do direito à cidade compreende conteúdos de diversos campos do conhecimento: o urbanismo, a sociologia, a história e a geografia urbana, a ciência política, e o direito urbanístico.

Ainda que a formação dos autores dos artigos aqui publicados reflita necessariamente um olhar jurídico, as inúmeras temáticas evidenciam a multiplicidade de temáticas e aportes teóricos que afetam a realidade urbana, tais como: acessibilidade; segregação socioespacial; racismo ambiental; justiça ambiental; migração; povos indígenas; comunidades tradicionais; licenciamento ambiental; gentrificação; direito à moradia; direito à água; cidade compacta; direito de laje; regularização fundiária; política habitacional; Ordem Urbanística.

Outra característica desta publicação é o fato de que a grande maioria do seu conteúdo reflete a realidade amazônica, em especial a manauara. O esforço em relacionar as categorias analíticas com as percepções do cotidiano possibilita uma melhor compreensão das relações de causa e efeito entre as políticas públicas e a exclusão do direito à cidade.

Daniel Gaio

SUMÁRIO

1. O DIREITO À CIDADE NAS CIDADES DA AMAZÔNIA: MOBILIDADE URBANA E ACESSIBILIDADE NAS CIDADES ALAGADAS E ALAGÁVEIS <i>Cláudia de Moraes Martins Pereira e Jussara Maria Pordeus e Silva</i>	06
2. DIREITO À CIDADE E SEGREGAÇÃO <i>Dorinethe dos Santos Bentes, Messi Elmer Vasconcelos Castro e Daniel Gaio</i>	26
3. RACISMO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE ACERCA DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS EM MANAUS <i>Ygor Felipe Távora da Silva e Guilherme Henrich Benek Vieira</i>	45
4. ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (CMDU) DO MUNICÍPIO DE MANAUS <i>Glaucia Maria de Araújo Ribeiro e Vânia Maria do Perpétuo Socorro Marques Marinho</i>	60
5. DIREITO À CIDADE E GENTRIFICAÇÃO NO BAIRRO PARQUE DAS TRIBOS, NA CIDADE DE MANAUS/AM <i>Denison Melo de Aguiar, Adriana Almeida Lima e Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho</i>	82
6. RACISMO AMBIENTAL NO SEIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: INVISIBILIDADE INDÍGENA <i>Tereza Cristina Mota dos Santos Pinto e Thaisa Carvalho Batista Franco de Moura</i>	103
7. O ACESSO AO ABASTECIMENTO DE ÁGUA COMO COMPONENTE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA: O CASO DA ZONA LESTE DO MUNICÍPIO DE MANAUS <i>Cassio André Borges dos Santos e Cyntia Costa de Lima</i>	115
8. CIDADE E SEGREGAÇÃO. POR UMA MANAUS COMPACTA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA <i>Jeibson dos Santos Justiniano e Taís Batista Fernandes Braga</i>	131
9. O DIREITO DE LAJE E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA <i>Claudia de Santana e Adriana Almeida Lima</i>	149

10. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E GENTRIFICAÇÃO – PARADOXOS E DILEMAS

Adelson Silva dos Santos e Daniel Antonio de Aquino Neto.....174

11. O DIREITO À CIDADE COMO CATEGORIA JURÍDICA: UM OLHAR PARA ALÉM DO DIREITO

Bianor Saraiva Nogueira Júnior e Neuton Alves de Lima.....187

12. A ZONA FRANCA DE MANAUS E SEUS IMPACTOS NA ORDEM URBANÍSTICA

José Marcelo de C. Lima Filho.....204

13. A POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE MANAUS

Arlindo Corrêa de Almeida e Ricardo Tavares de Albuquerque.....224

O DIREITO À CIDADE NAS CIDADES DA AMAZÔNIA: MOBILIDADE URBANA E ACESSIBILIDADE NAS CIDADES ALAGADAS E ALAGÁVEIS

The right to the city in the cities of the Amazon: urban mobility and accessibility in
flooded and floodable cities

Cláudia de Moraes Martins Pereira¹
Jussara Maria Pordeus e Silva²

Resumo: O trabalho parte de uma abordagem do Direito à Cidade, sob a perspectiva de Henri Lefebvre e David Harvey, até a positivação desse direito no Brasil por meio do Estatuto da Cidade, identificando quais elementos devem estar presentes para fruição plena da vida na cidade. A pesquisa trata, ainda, de demonstrar como é a vida nas cidades alagadas e alagáveis (inundáveis) da Amazônia, em especial nas cidades do Careiro da Várzea e de Anamã, no Estado do Amazonas, principalmente com relação à mobilidade e acessibilidade aos espaços, serviços e equipamentos públicos. O estudo busca apontar quais elementos do Direito à Cidade não se encontram presentes nas cidades alagadas e alagáveis (inundáveis) da Amazônia, especialmente com relação à mobilidade e acessibilidade aos espaços, serviços e equipamentos públicos, no período das cheias. Para o desenvolvimento do estudo foi necessária a utilização da pesquisa bibliográfica e acesso a dados históricos e geográficos das cidades pesquisadas. Observou-se que existem municípios, como Careiro da Várzea e Anamã, que chegam a ficar com a maior parte do seu território submerso durante o período de cheia, limitando muito o exercício do Direito à Cidade, assim como a vida na cidade. Verificou-se que a mobilidade e acessibilidade a espaços, serviços e equipamentos públicos ficam extremamente restritas nas cidades alagadas e alagáveis na Amazônia, durante o inverno amazônico, prejudicando a fruição plena do Direito à Cidade, o deslocamento das pessoas, a convivência comunitária e o acesso aos espaços, serviços e equipamentos públicos.

Palavras-chave: direito à cidade; mobilidade; acessibilidade; cidades alagadas e alagáveis; Amazônia.

Abstract: The work starts from an approach to the Right to the City, from the perspective of Henri Lefebvre and David Harvey, to the positivation of this right in Brazil through the

1 Mestre em Direito, Professora da Universidade do Estado do Amazonas, Coordenadora dos Cursos de Direito da UEA do Interior do Estado. Email: cmartins@uea.edu.br

2 Mestre em Direito, Professora da Universidade do Estado do Amazonas, Procuradora de Justiça. Email: jussarapordeus@hotmail.com

City Statute, identifying which elements must be present for the full enjoyment of city life. The research also seeks to demonstrate how life is in the flooded and floodable cities of the Amazon, especially in the cities of Careiro da Várzea and Anamã, in the state of Amazonas, especially in relation to mobility and accessibility to spaces, services and equipment. The study seeks to identify which elements of the Right to the City are not present in the flooded and floodable cities of the Amazon, especially with respect to mobility and accessibility to public spaces, services and equipment during the flood period. The development of the study required the use of bibliographical research and access to historical and geographic data of the cities surveyed. It was observed that there are municipalities, such as Careiro da Várzea and Anamã, which get to have most of their submerged territory during the period of flood, limiting the exercise of the Right to the City, as well as life in the city. It was verified that the mobility and accessibility to public spaces, services and facilities are extremely restricted in flooded and floodable cities in the Amazon, during the Amazonian winter, harming the full enjoyment of the Right to the City, the displacement of people, community coexistence and access to public spaces, services and facilities.

Keywords: right to the city; mobility; accessibility; flooded and floodable cities; Amazon.

1 – Introdução

A primeira concepção de direito à cidade foi idealizada pelo sociólogo marxista e filósofo francês, Henri Lefebvre, em seu livro *Le Droit à la Ville*, de 1968. Lefebvre entendia que “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (2001, p. 117-118). Para Gaio, Lefebvre chegou a uma “compreensão da realidade urbana” considerando que o processo de industrialização destrói as cidades, havendo necessidade de reconfiguração das mesmas. A cidade a ser construída de Lefebvre não é a capitalista, pois prepondera o “valor de uso” e não o “valor de troca” (GAIO, 2019).

David Harvey afirma que Henri Lefebvre, ao escrever seu ensaio de “O Direito à Cidade” sustentou que esse direito “era ao mesmo tempo uma queixa e uma exigência” (2014, p. 11). A queixa seria uma resposta à dor existencial de uma crise na vida cotidiana na cidade e, a exigência seria uma ordem para a criação de uma vida urbana alternativa. Ou seja, um acesso renovado e transformado à vida urbana. Na mesma linha de Lefebvre, para Harvey “o direito à cidade não deve ser entendido como um direito ao que já existe”,

mas um direito à reconstrução e recriação da cidade com uma imagem totalmente distinta, com erradicação da pobreza, da desigualdade social e da degradação ambiental (2014, p. 247). Ou seja, seria um direito que envolve a possibilidade de transformar a cidade em algo totalmente diverso daquilo que se apresenta.

Para Harvey, “a questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos que desejamos” (2012, p. 74). O direito à cidade não é só uma questão de liberdade individual para acessar os recursos urbanos: “é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”. É, sobretudo, um direito coletivo, ao invés de individual, porque esta transformação inevitavelmente depende do exercício de um poder coletivo para dar nova forma ao processo de urbanização. O direito de construir e reconstruir nossas cidades e a nós mesmos é um dos mais preciosos, e também mais negligenciados, de nossos direitos humanos (HARVEY, 2012, p. 74).

O presente artigo pretende analisar até que ponto é possível a fruição do direito à cidade nas cidades alagadas e alagáveis na região amazônica e como se dá a mobilidade urbana e acessibilidade aos espaços e equipamentos públicos, especificamente, em duas cidades do Amazonas, a saber: Careiro da Várzea e Anamã.

2 – Direito à cidade: mobilidade urbana e acessibilidade aos serviços públicos e equipamentos urbanos

Uma nova ética urbana foi introduzida pela Constituição Federal de 1988 em decorrência dos problemas surgidos pelo processo de urbanização desordenado e como forma de compatibilizar a visão de propriedade do Código Civil com a função social da cidade³ e da propriedade, retirando do proprietário poderes ilimitados. Apesar de não descrever as funções sociais da cidade, a Carta Cidadã vem a contemplar um conceito aberto de função social da propriedade, remetendo sua regulamentação a cada

³ Sobre função social da cidade: Segundo Oliveira e Carvalho (2003, p. 64), “(...) o alcance da função social da cidade é a formulação de uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, cultura, cidadania e direitos humanos. Abarca o pleno exercício do direito à cidade; enquanto se fustigam as causas da pobreza, protegem-se o meio ambiente e os direitos humanos, reduz-se a desigualdade social e melhora-se a qualidade de vida”.

município, por meio de seus Planos Diretores. Os artigos 182 e 183, ambos da Constituição da República, atribuem ao Poder Público municipal a quem compete o planejamento urbano, instrumentos para obrigar o proprietário a dar uma utilização social à propriedade, o que se coaduna com a concepção de justiça social.

O Direito à Cidade veio a ser inserido na ordem jurídica brasileira pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/2001 e, desde então, diversas organizações e movimentos sociais vêm discutindo como conferir o Direito à Cidade, uma vez que as cidades precisam oferecer mobilidade urbana, acessibilidade aos serviços, equipamentos e espaços públicos, qualidade de vida aos seus cidadãos, dentre outros.

Os desafios da ocupação do solo e regularização fundiária em áreas alagadas e alagáveis, na região amazônica, mesmo para quem já ocupa de boa-fé os terrenos há muito tempo, são imensos. Com relação às glebas da União, coube ao Estado do Amazonas mapear as áreas e identificar seus ocupantes e, considerando a análise espacial do uso do território, verificar o melhor instrumento jurídico para garantir o direito dos ocupantes. Para esse fim, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) deu início, em 2005, ao “Programa Terra Legal”, desenvolvendo metodologia própria de reconhecimento das áreas de várzea, num processo de identificação simplificada, garantindo a legalização das glebas aos ribeirinhos (CAMPAGNOLI et al., 2016, p. 316). Por outro lado, por meio do “Projeto Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia Brasileira”, a SPU deu início, em 2012 ao reconhecimento da posse tradicional, garantindo as comunidades ribeirinhas o papel de agentes promotores da preservação ambiental e do desenvolvimento local (UCHÔA, 2012).

A mobilidade urbana, que é definida como a facilidade de deslocamento das pessoas e bens na cidade, com o objetivo de desenvolver atividades econômicas e sociais no perímetro urbano de cidades, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas (VAZ; CASTELLA; BAVA, 2005, p. 03), nesses municípios alagados também se traduz em um problema a ser contornado nos seis meses de cheia dos rios, uma vez que o passeio público e as calçadas ficam submersos, limitando a circulação de pedestres, bicicletas,

motocicletas e veículos, obrigando a população a se deslocar em transporte fluvial ou em passarelas e pontes improvisadas de madeira.

A acessibilidade aos espaços e equipamentos públicos, outro elemento do direito à cidade, da mesma forma é dificultada enormemente nos períodos de inundação, sendo necessário o auxílio do governo do Estado para suprir serviços públicos, geralmente a pedido dos gestores do próprio Município alagado, serviços esses muito prejudicados durante esse período. Como usufruir plenamente da cidade, dos espaços públicos (ruas, praças, etc.) e dos serviços e equipamentos públicos (hospitais, postos de saúde, escolas, etc.) se a mobilidade é prejudicada por inundações e alagamentos?

Importante aqui lembrar que, para serem vivas e democráticas, as cidades precisam oferecer mobilidade urbana de qualidade aos seus cidadãos, da mesma forma, também incentivá-los a ocupar os espaços públicos, trocando ideias e experiências de como construir uma cidade mais justa e democrática.

Ocorre que o processo de urbanização da Região Amazônica desenvolveu-se de forma desigual, com realidades complexas e diversas em dinâmicas socioespaciais diferentes. Essa singularidade na formação urbana amazônica deve ser considerada também em razão do regime hidrográfico fluvial caracterizado pela grande quantidade de afluentes e subafluentes da região, com clima tropical e com chuvas abundantes.

Sem dúvida, a vida nas e das cidades amazônicas está ligada ao rio e à floresta. Ao transpô-los enxergamos os aglomerados de casas simples que, “vistas uma vez, nunca mais serão esquecidas”. Não porque sejam memoráveis ao ponto de deixar uma imagem extraordinária nas recordações, “mas porque têm a propriedade de permanecer na memória rua por rua, casa por casa, apesar de não possuírem particular beleza”. O primeiro contato com a maioria das cidades da Amazônia é feito à beira dos rios (OLIVEIRA, 2006, p. 01).

De acordo com Rovaine Ribeiro, a formação urbana na Amazônia ocorreu de maneira diversa e complementar, como resultado de diferentes dinâmicas socioespaciais e, para entender essa dinâmica urbana e os processos socioespaciais dos municípios da região é preciso compreendê-los a partir de uma análise de suas relações com o mundo

exterior, seja o seu entorno ou não, bem como as suas especificidades. Da mesma forma, os processos urbanísticos são desencadeados de acordo com a divisão territorial do trabalho, do capital e como seus atores atuam nos espaços regionais (2012, p. 215-216).

3 – Cidades de várzea: áreas alagadas ou alagáveis (inundáveis)

A maioria das cidades amazônicas surgiram seguindo o curso dos rios e, muitas, no todo ou em parte, ficam em áreas alagadas ou sazonalmente alagáveis durante o chamado inverno amazônico, período que se estende de fevereiro a julho de cada ano, em decorrência das chuvas, o que acarreta a subida do nível das águas dos rios.

A grande sazonalidade das florestas de áreas úmidas tem períodos de seca e de alagamento. As áreas submetidas diretamente ao controle das margens dos rios são subdivididas em áreas alagadas e áreas inundáveis (alagáveis). Estas últimas permanecem cheias apenas no período do inverno, enquanto que as alagadas correspondem aos trechos que permanecem submersos às lâminas d'água de alguns centímetros praticamente todo o ano (FREITAS; NOVO, 2005, p. 533-540).

Assim, o gozo, a fruição e a ocupação plenos são restringidos a apenas seis meses do ano, período esse fora da época da chuva ou da enchente. Por esse motivo, muitas moradias são construídas em forma de palafitas e a comunicação se dá por meio de passarelas suspensas. As pontes de madeiras são usadas como alternativa para substituir as calçadas.

A relação entre surgimento/crescimento das pequenas cidades amazônicas é histórica. As primeiras comunas surgiram próximas aos rios, nas várzeas, em função da necessidade de abastecimento hídrico e alimentar dos habitantes desses ambientes proto-urbanos, ou seja, cidades construídas sem planejamento, com abrigos feitos em blocos de pedras, cobertas com palhas ou madeiras (COSTA et al., 2016, p. 116).

É uma realidade a ocupação urbana das margens dos rios na região e muitas cidades convivem com uma intensa urbanização das áreas de várzea, principalmente se considerarmos que até o início da década de 1950, a maioria das comunidades eram

fundadas às margens de rios porque esses eram os principais caminhos de ocupação territorial (COSTA et al., 2016, p. 118).

Ao longo desse processo de ocupação da várzea, os ribeirinhos foram se adaptando às grandes flutuações impostas pela dinâmica da inundação, “fazendo uso integrado, tanto dos diversos ambientes de várzea como dos adjacentes na terra firme” (PEREIRA; FABRÉ, 2009, p. 02). Os povos dessas regiões “têm preservado um vasto e importante conhecimento sobre o ambiente e os recursos disponíveis nestas áreas, desenvolvendo diversas atividades de acordo com o ciclo anual das águas” (FREITAS et al. 2015, p. 130). Para fins desse artigo faremos o recorte com relação aos municípios do Careiro da Várzea e Anamá, ambos do Estado do Amazonas.

O Município do Careiro da Várzea localiza-se logo abaixo da confluência dos dois mais destacados representantes da rede hidrográfica do Estado, os Rios Negro e Solimões e a cidade foi sendo construída na margem direita do Rio Solimões-Amazonas. Como o próprio nome da comuna indica, a maior parte de sua área, cerca de 95%, está sobre uma várzea, ou seja, está encravada em área alagada e/ou inundável (SOUSA; ROÇODA; ARAÚJO, 2014, p. 144). Tanto no rio principal (Solimões-Amazonas), como nos “braços” de rios, chamados de “paraná” se formam diversos sedimentos arenosos (bancos de areia), os quais podem ter até 10 km de comprimento e largura que pode variar entre 100 e 200 metros. É nesse lugar que algumas comunidades se instalaram e constituíram suas vidas levando em conta a dinâmica da natureza que apresenta sempre duas paisagens, uma de vazante e outra de cheia (NOGUEIRA; 2007, p. 89). No inverno amazônico o município tem grande parte de sua área urbana alagada (cerca de 80%) e os moradores mantêm a comunicação com o centro da cidade, onde se encontram os serviços públicos, por meio de transporte fluvial.

As principais atividades econômicas do município são a pesca, a agricultura e a criação de animais de pequeno porte que se misturam em alguns “paraná” com a criação de gado leiteiro. “As variedades dessas atividades estão diretamente relacionadas com as condições naturais deste lugar; tais como a subida e a descida dos níveis da água, do intenso processo de erosão fluvial e deposição de sedimentos (NOGUEIRA; 2007, p. 90).

Ao longo da cidade encontramos diferentes tipos de moradias em suas margens, sendo a grande maioria composta de flutuantes para suportar o extenso período de alagação que atinge a Vila principal.



Fonte: (blognafloresta.com.br)



Fonte: (achetudoeregiao.com.br) – Foto da sede do município durante o período de cheia

Vale registrar que para superar os obstáculos que surgem com as constantes enchentes durante o inverno amazônico, a Prefeitura constrói pontes para a comunicação

entre as casas e entre estas e os prédios públicos. Quase todos os anos, quando a cheia ultrapassa o limite das edificações, a maioria já preparadas para o período de inundação, é comum os moradores erguerem as chamadas “marombas”, espécie de jirau alto feito de tábuas para elevar o nível do piso das casas.



(Fonte: Hipernoticias)

Por outro lado, no período da vazante a circulação também fica mais difícil porque alguns “paraná” não “dão passagem” ao secarem demais, impedindo que o barco/motor entre nesses braços de rios (NOGUEIRA, 2007, p. 89).

Por essa razão, a economia do município funciona atendendo a um calendário de atividades mediante a sazonalidade local, com manejo dos recursos naturais e cuja economia familiar é representada por um sistema diversificado, tipo roça, quintal e lago. No período de inundação alguns agricultores continuam cultivando em canteiros suspensos ou jirau. “Os criadores de animais constroem instalações para seus animais de pequeno e médio porte (aves e suínos) [...]. Os criadores de gado transportam o rebanho

para os pastos de terra firme ou constroem currais flutuantes” (SOUSA; ROÇODA; ARAÚJO, 2014, p. 146-148).

Toda essa dinâmica comandada pela cheia e pela vazante das águas, sem dúvida, faz com que a população do município seja restringida no exercício do seu direito à mobilidade urbana e acesso aos serviços públicos essenciais como, educação, saúde e infraestrutura, bem como lazer e sociabilidade com a vizinhança.

O Careiro da Várzea não dispõe de transporte público ou automóveis, apenas alguns produtores possuem pequenos tratores. Por sua vez, Anamá é outro município marcado pela intensa alternância dos ciclos de cheias e secas. A cidade fica numa confluência dos Rios Purus e Solimões e os problemas da comuna começam e terminam com a água.



(Fonte: acrítica.com)

A partir de dezembro, com o aumento das chuvas, que eleva os Rios Purus e Solimões, Anamã vai para debaixo d'água e a enchente pode durar até os meses de junho e julho, período em que o nível da água começa a baixar.

A ausência de saneamento básico agrava mais ainda a situação. Como não possui sistema de esgoto, conforme a água vai subindo, as fossas caseiras começam a vazar e por se localizar em uma região de várzea de rio, o solo é barrento e, portanto, incapaz de reter fluxos de água. Com a cheia aumentam também as picadas de cobras e escorpiões, que buscam as casas flutuantes como refúgio. Da mesma forma, os jacarés invadem os quintais (ZUKER, 2019).

A própria arquitetura da cidade teve de ser reinventada. As casas, que na sua maioria são palafitas de madeira, foram elevadas por estacas, bem assim o assoalho, por meio de maromba. As cheias e secas estão cada vez mais recorrentes e extremas, e Anamã, de certa forma, é tanto um modelo de adaptação, quanto uma imagem de um futuro possível para a região.



(Fonte: Defesa Civil/Divulgação – G1 AM – 09 set. 2015)

Como exemplo dessa “reinvenção” da cidade, a Escola Estadual que fica no beira-rio foi totalmente reconstruída e “levantada” para suportar as cheias. Por meio da

arquitetura da cidade é possível ver a forma pela qual as pessoas estão adaptando suas vidas. Quando aconteceram as primeiras cheias (2005), os moradores começaram a construir as marombas, criando andares intermediários e mezaninos em suas próprias casas e negócios. Como o fenômeno se repetia nos anos seguintes e, a partir de 2009 passou a ser intermitente, muitos habitantes decidiram suspender definitivamente as suas casas, fato que gera uma curiosa arquitetura na Comuna, com escadas elevadíssimas durante o período de seca. Outros moradores, entretanto, com mais determinação, decidiram transformar suas casas em flutuantes (ZUKER, 2019).

Com relação à saúde, o hospital foi transferido para um flutuante. Apesar da maleabilidade, a estrutura do prédio, ano a ano, é fragilizada. Alguns equipamentos são fixados no chão e não podem ser transferidos, passando cerca de dois meses submersos. As paredes apresentam rachaduras estruturais (ZUKER, 2019).

Outro grave problema diz respeito ao fornecimento de água na cidade. É nesse período de cheia que ocorrem os surtos de diarreia, micoses, hepatites A e B. As pessoas caminham pelas ruas ainda pouco alagadas, porém com água suja e contaminada pelos coliformes fecais das fossas sanitárias que inundam, com uma água pesada e que se move lentamente.

As pessoas tiveram que reinventar também formas alternativas de recreação. Contudo, o que aparentemente pode parecer diversão, no período de cheia revela a falta de políticas públicas e ação humanitária, principalmente com relação ao perigo que as pessoas correm ao brincar na água nesse período de enchente por causa dos animais peçonhentos e os jacarés, aumentando em muito os casos de ataques, e da contaminação da água já que, como antedito, a cidade não possui rede de esgoto.



(Fonte: Raphael Alves/Amazônia Real)

Os períodos de cheia e de seca são constitutivos do ciclo hidrológico da bacia amazônica. Contudo, desde 2009, as águas em Anamá sobem acima do que costumavam subir, o que ocasionou toda essa adaptação do viver pela população.

Como consequência, todos os carros precisam ser levados de balsa para a cidade vizinha de Manacapuru, distante cerca de 90 quilômetros, e a locomoção pela cidade passa a ser feita exclusivamente por canoas e “rabetas”⁴.

Da mesma forma, o transporte para a escola e acesso a outros serviços públicos, bem assim o policiamento, a remoção de lixo, as compras e idas à igreja, o encontro nos botecos próximos à praça principal, todas as dimensões da vida e da morte, passam pelas águas e em canoas.

⁴ Pequeno motor de propulsão que, acoplado na traseira de pequenas embarcações ou barcos, é conduzido manualmente, com a ajuda de um bastão que determina as direções.



(Fonte: amazonianarede.com.br)

Igualmente, os moto-táxis param de funcionar, e como ainda não desenvolveram um sistema de canoa-táxi, seus condutores têm de se dedicar a outras atividades como pesca ou auxiliares de descarregamento no porto. Isso reflete como o período de inundação influencia até mesmo no exercício profissional das pessoas (ZUKER, 2019).

Chegou a haver um movimento para mudar a cidade de lugar e tirá-la da região de várzea para a de terra firme, na região de Arixi, distrito do Município, junto ao lago grande de Anamã. Entretanto, como no período de seca o acesso a Arixi fica praticamente impossível, a população não aderiu ao plano. Assim, com receio de criar uma "Anamã fantasma", que nunca seria habitada, a prefeitura abandonou a ideia (ZUKER, 2019).

Apesar de as áreas alagadas ou alagáveis serem constantes em algumas cidades amazônicas, verifica-se inexistirem instrumentos urbanísticos específicos para essas localidades que permanecem inundadas por vários meses do ano. Também se desconhece qualquer política diferenciada a ser aplicada para beneficiar a população.

Todos os anos é a mesma coisa, constroem-se as pontes e as marombas no inverno e as retiram no verão.

4 – O transporte fluvial como meio de acesso às cidades amazônicas

Para chegar na maioria das cidades ribeirinhas o acesso ocorre somente da forma fluvial e a primeira impressão é a concretude de um arruamento caótico, de equipamentos urbanos inexistentes ou inadequados e dá a segunda impressão dessas pequenas cidades de que estão mergulhadas na inércia. No entanto, como pondera Oliveira (2006, p. 02), essa inércia pode ser apenas aparente, “pois quase sempre se usam concepções anteriormente formuladas para realidades de um urbano em movimento, enquanto que na Amazônia isso pode não ser encontrado à primeira vista, e talvez nem na última”.

Algumas cidades e muitas comunidades não possuem sequer um porto. Os barcos atracam em locais improvisados. A impressão é que tudo é inacabado ou deteriorado. Mesmo assim, é ali que a vida começa. Quase tudo que chega ou sai das cidades é pelo porto ou pelo ‘projeto de porto’. São muito comuns a construção de palafitas e casas flutuantes que ocupam a frente das cidades na Amazônia.

O porto é o intermédio entre o rio, a floresta e a cidade, lugar privilegiado dos enigmas amazônicos, transfigurados em enigmas do mundo, a nos interrogar sobre o nosso passado, presente e futuro. O rio, a floresta e a cidade têm no porto a fronteira entre a realidade e a ficção, possibilitando-nos leituras múltiplas de espaços-tempos diversos (OLIVEIRA, 2006, p. 01).

A densidade da floresta amazônica e a extensão territorial dos municípios amazônicos, todavia, não permitem a construção de estradas, predominando, o transporte fluvial e o aéreo na região. É comum a distribuição da população em pequenas sedes urbanas e várias comunidades, as quais configuram núcleos urbanos, algumas, com distância de um dia ou mais pela via fluvial do centro da municipalidade.

Por sua vez, a carência de equipamentos urbanos e de serviços públicos nessas comunidades leva a população a buscar saúde e educação para seus filhos na sede dos municípios. A ausência de uma política habitacional faz com que as famílias, ao

mudarem-se para a cidade, em busca de melhores condições de vida, construam palafitas em locais de risco ou casas flutuantes por causa da época da cheia (SILVA, 2007, p. 79).

As comunidades de difícil acesso e distantes da sede dos municípios, que têm o transporte fluvial como único meio de acesso, na época da seca ficam completamente isoladas. As estradas da Amazônia são seus rios e em função deles vive o caboclo amazônico. Assim, os meios de transportes utilizados, na grande maioria das cidades ribeirinhas além das canoas, são os barcos, as “rabetas”, as “voadeiras⁵” e as lanchas “Ajato⁶”.

No que diz respeito às cidades anteriormente citadas, Careiro da Várzea e Anamã, que devido as suas localizações sofrem constantes cheias de toda a comuna, no inverno Amazônico o transporte da população dentro da cidade somente é feito por meio de canoas, rabetas ou voadeiras, limitando o deslocamento e acesso aos serviços básicos e essenciais.

As prefeituras constroem pontes de madeira, tipo passarelas, apenas em algumas partes da área central da cidade, ficando todo o resto isolado, o que causa grande dificuldade à população.

5 – Considerações finais

Como descrito, ao longo da pesquisa verificou-se que as limitações ao direito à cidade – como sinônimo de vida urbana - são muito grandes nas cidades alagadas e alagáveis, seja no período sazonal da cheia em algumas e, noutras, as alagadas, durante quase todo o ano. Vários fatores são afetados pelas inundações, restringindo os aspectos econômicos, sociais, culturais e até mesmo ecológicos nessas localidades.

A “cidade a ser construída” no “valor de uso” e não no de “troca” segundo Lefebvre, praticamente desaparece nessa época de inundação, face aos impedimentos das pessoas se encontrarem e usufruírem dos espaços públicos, surgindo “a cidade do

5 Voadeira é uma embarcação movida a motor com estrutura e casco de metal, geralmente alumínio e composta com motor de popa.

6 Tipo de embarcação que se locomove em alta velocidade entre pelos rios da Amazônia e ajudaram a reduzir muito, em vários dias, o tempo de viagem entre as cidades.

confronto” (que parte dos conflitos), num movimento contrário ao da apropriação da cidade pelas pessoas afetando, inclusive, a relação entre governante e governados, desnudando os mecanismos de desigualdade existentes e provocando a necessidade de obtenção de instrumentos externos de neutralização dos conflitos.

Quanto ao aspecto do direito, muitas são as dificuldades que vão desde a (in) segurança legal da ocupação (informalidade da posse); indisponibilidade dos serviços e equipamentos públicos durante o período de alagação; ausência de infraestrutura para o enfrentamento do problema, precisando recorrer ao governo do Estado ou decretar estado de calamidade pública para obter recursos; mobilidade urbana altamente limitada, com improvisado de passarelas suspensas e a utilização do transporte fluvial para deslocamento dentro da área urbana, seja para o trabalho, escola ou lazer; dificuldade de acesso aos espaços, serviços e equipamentos públicos, que ficam inativos ou prejudicados nessa fase; habitabilidade adaptada às condições locais (palafitas ou casas suspensas por guindastes caseiros ou jiraus). A ausência de saneamento básico é outro fator que agrava o problema, trazendo incidência de doenças e uma demanda maior de atendimento médico. Em alguns casos é preciso enviar barcos de atendimento de saúde móvel do governo do Estado ou improvisar hospitais em balsas.

Um fator muito interessante a ressaltar, segundo David Harvey, é o direito de reinventar a cidade, por meio de um poder coletivo, sobre o processo de urbanização. E, a intenção de mudar a cidade alagada de Anamã de local vem a retratar exatamente a necessidade e vontade nesse sentido. Reconfigurar, reinventar a cidade pela vontade do poder coletivo. O conceito de refugiados ambientais e justiça ambiental (equidade geográfica) caberiam bem aqui, já que há uma distribuição nada equitativa da população, quanto mais pobre pior as condições de habitabilidade, mobilidade e acessibilidade aos espaços, serviços e equipamentos públicos nessas cidades alagadas ou alagáveis, numa completa injustiça espacial, denotando um tipo de “apharteid” na cidade.

O processo de continuidade e descontinuidade temporais e espaciais na teoria das cidades, abordado por Lefebvre também estão bem presentes nessas cidades, na medida em que “se a cidade aparece como um nível específico da realidade social”, [...] “a cidade

se transforma não apenas em função de processo globais”, mas também “em função de modificações profundas”, que levam a sua “projeção ou refração da cidade” (2001, p. 57-63).

E, em face dessas descontinuidades do período de inundação, assim como em decorrência das dificuldades enfrentadas mesmo no período de seca, essas cidades tem um ritmo de desenvolvimento muito baixo. Os Índices de Desenvolvimento Humano (IDHM) desses municípios estão no patamar considerado “baixo”, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013), levando à conclusão de que diferentemente de cidades bastante desenvolvidas como Veneza, na Itália, que soube explorar suas potencialidades turísticas, a população das cidades alagadas e alagáveis da Amazônia sofre com essas peculiaridades e não exerce, na plenitude, seu direito à cidade e nem tampouco se enquadram naqueles que possuem moradia adequada.

6 - Referências

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2013 Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/careiro-da-varzea_am> e <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/anama_am>. Acesso em: 30 jun. 2019.

CAMPAGNOLI, Fernando et al.. Desafios da regularização fundiária para as comunidades ribeirinhas na Amazônia. In: ALVES, Fábio (Org.) **Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. Brasília: IPEA, 2016, p. 315-322. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27998>. Acesso em: 30 jun. 2019.

COSTA, Sandra Maria Fonseca da et al.. Crescimento urbano e ocupação de várzea em pequenas cidades da Amazônia: uma discussão premente. **Geografia, Ensino & Pesquisa**, vol. 20, nº 01, p. 114-129, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/19094>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

FREITAS, Carolina Tavares de et al.. In: LOPES, Aline; PIEDADE, Maria Teresa Fernandez (Org.) **Conhecendo as áreas úmidas amazônicas**: uma viagem pelas várzeas e igapós. Manaus: Editora INPA, 2015, p. 129-138.

FREITAS, Ramon Moraes de; NOVO, Evlyn Márcia Leão de Moraes. Mapeamento de Áreas Alagáveis na Planície do Rio Amazonas a partir de Dados do Sensor MODIS – Região do Lago Curuaí – PA. In: **Anais XII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, Goiânia, Brasil, 16-21 abril 2005, INPE, p. 533-540. Disponível em <<http://marte.sid.inpe.br/col/ltid.inpe.br/sbsr/2004/11.21.12.55/doc/533.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

GAIO, Daniel. **Aula 1 - ministrada na Disciplina “Direito à Cidade e Planejamento Urbano” do DINTER UFMG/UEA**. Manaus, 20 maio 2019.

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

HARVEY, David. **O Direito à cidade**. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/ Marília. *Lutas Sociais*, São Paulo, nº 29, p.73-89, jul.-dez. 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

LEVEBvre, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro. 2001.

NOGUEIRA, Amélia Regina Batista. Lugar e cultura: a produção da vida no Careiro da Várzea-AM. **Revista Acta Geográfica**, nº 02, p. 85-95, jul.-dez. 2007. Disponível em: <<https://revista.ufrr.br/actageo/article/view/183/356>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

OLIVEIRA Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires de. **Estatuto da cidade, anotações à Lei n.º 10.257 de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2003.

OLIVEIRA, José Aldemir de. A cultura, as cidades e os rios na Amazônia. **Ciência e Cultura**, vol 58, nº 03, p. 01-03, jul.-set. 2006. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252006000300013>. Acesso em: 03 jun. 2019.

PEREIRA, Samantha Aquino; FABRÉ, Nidia Noemi. Uso e gestão do território em áreas de livre acesso no Amazonas. **Acta Amazônica**, vol. 39, 2009, p. 01-15. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0044-59672009000300011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 09 jun. 2019.

RIBEIRO, Rovaine. A política habitacional recente e sua expressão em municípios da Amazônia Oriental: os exemplos de São Sebastião da Boa Vista e São João do Araguaia – PA. In: SANTA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; e MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (Org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: UFPA. 2012, p. 215-246.

SILVA, Jussara Maria Pordeus e. Planos diretores na região amazônica: desafios e falta de efetividade de instrumentos do Estatuto da Cidade. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. FDU. Belo Horizonte, nº 31, p. 78-82, jan.-fev. 2007.

SOUSA, Silas Garcia Aquino de; ROÇODA, Luís Carlos Castro; ARAÚJO, Maria Isabel de. Cidadania e sustentabilidade no Paraná Careiro da Várzea – Rio Amazonas. In: PEREIRA, Henrique S. e CAVALCANTE, Kátia V. (Org). **Anais do Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia**. Vol. 3 Manaus: UFAM, 2014, p. 142-157.

UCHÔA. Luis Carlos Nery. **Projeto Nova Várzea leva cidadania aos ribeirinhos nos longínquos rios amazônicos**. In: Portal Luís Nassif. Disponível em: <<http://blogln.ning.com/profiles/blogs/projeto-nossa-v-rzea-leva-cidadania-aos-ribeirinhos-nos-long>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

VAZ, José Carlos; CASTELLA, Jane; BAVA, Sílvio Caccia. **Governo Federal. Instituto Pólis. Ministério das Cidades**. 2005, p. 03. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/922/922.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

ZUKER, Fábio. **Amazônia real**, 2019. Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/anama-metade-do-ano-na-agua-outra-metade-na-terra>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

DIREITO A CIDADE E SEGREGAÇÃO

Right to the city and segregation

Dorinethe dos Santos Bentes⁷
Messi Elmer Vasconcelos Castro⁸
Daniel Gaio⁹

Resumo: O objetivo dessa reflexão é demonstrar como o “conceito de cidade” lefebvreviano foi recepcionado pelos estudiosos sobre cidade no Brasil e no Amazonas. Utilizar-se-á como paradigma de análise a cidade de Manaus do final do século XIX até a segunda metade do século XX. Analisando as modificações que foram feitas na cidade para adequá-la ao modelo de capital vigente e que provocaram a segregação da população. O método utilizado para apreender esse contexto histórico de quase três séculos será o método do materialismo histórico. O resultado constado por meio da pesquisa em fontes legislativas, como os códigos de posturas, os atuais planos diretores da cidade, também mensagens de governos e fontes bibliográficas foi que, no processo de alinhamento ou readequação do modelo de cidade adequado ao capital, desde a construção do forte (1666 até o processo modernização da cidade iniciada no final de 1890), a segregação se apresentou como tendência crescente, mas não absoluta. Constatou-se que como as reformas valorizavam apenas os espaços de ocupação dos mais ricos para trazer para o convívio de Manaus a atmosfera europeia. Isso contribuiu para a segregação da população mais pobre do seu direito à cidade.

Palavras-chave: direito à cidade; Manaus à Paris dos trópicos; cidade flutuante em Manaus; moradia; segregação.

Abstract: The purpose of the present reflection is to demonstrate how Lefebrev’s “concept of the city” was received by city scholars in Brazil and Amazonas. The city of

⁷ Doutoranda em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em História pela Universidade Federal do Amazonas. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera. Especialista em História Social da Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas. Graduada em Direito pela Universidade Paulista–Manaus–AM. Graduada em História pela Universidade Federal do Amazonas. Professora de Direito da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: dorinethebentes@gmail.com

⁸ Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade Estadual do Amazonas. Membro do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM. Member of The American Society of Criminology.ASC. Pesquisador no Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia -PNCSA. Professor Universitário (Direito Penal e Processo Penal). Defensor Público no Estado do Amazonas.E-mail elmermessi@gmail.com

⁹ Professor Adjunto IV na Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE, do CNPq. E-mail: danielgaio72@gmail.com

Manaus from late XIX century to the early XXI will be the analysis standard. In addition, it will describe modifications made in the city in order to suit it towards the model provided by the ruling capital, which caused the segregation of population who lived in the city. (...) The result verified through the research in legislative sources (such as codes of conduct and the current master plans), government messages and bibliographical sources, indicated that the process of alignment of the city model suited to the capital resulted in the expulsion of the undesirable from downtown.

Keywords: right to the city; Manaus to Paris from the tropics; floating city in Manaus; housing; segregation.

1. O conceito de direito à cidade

Analisar a cidade como um espaço de contradições do sistema capitalista é parte do conceito desenvolvido inicialmente por Lefebvre no final dos anos 1960, precisamente em 1968 quando foi publicado o livro "Le Droit à la ville". De acordo com Tavorari (2019, p. 94-95), o conceito de direito à cidade foi forjado no contexto dos movimentos sociais franceses nos quais as universidades participaram ativamente, significando que a construção se vale de duas facetas importantes: a teórico-conceitual e a prático-reivindicatória. É a partir desses conceitos que a cidade passa a ter sua centralidade de análise, deixando de ser apenas o pano de fundo ou subproduto da industrialização.

A recepção da teoria de Lefebvre foi quase imediata no Brasil e em alguns países da América Latina, considerando que a tradução do livro "Le Droit à la ville" para as línguas portuguesa e espanhola se deu em 1969. No entanto, o debate apresentado pelo autor no livro o "Direito à cidade" foi pouco comentado pelos autores de língua inglesa e também teve seus limites no contexto francês, devido ao seu posicionamento teórico e político (SOUZA, 2015, p. 409).

No Brasil, essa recepção foi estimulada pelo aprofundamento dos estudos de Marx, o que contribuiu para motivar a leitura de outros autores marxistas contemporâneos, como o próprio Lefebvre, Thompson, Castoriadis e outros, ainda no final dos anos 1960 (TAVOLARI, 2019, p. 99).

Durante o regime militar (1964-1985), no qual a luta por direitos, justiça e democracia tinha um peso enorme devido à grande repressão sofrida pelos movimentos

sociais, contribuindo para intensificar a luta pelo direito à cidade. Destaca-se ainda a importância dos intelectuais brasileiros envolvidos nos movimentos sociais das mais variadas áreas do conhecimento, debatendo as contradições existentes na cidade, facilitando a recepção das teorias de Lefebvre.

No início do século 21, de acordo com Souza (2015, p. 409), os interesses para discutir o direito à cidade estavam em pauta novamente tanto nos movimentos sociais que começaram na Europa e se espalharam pelo mundo quanto nos movimentos ocorridos na América ampliando o interesse dos governos e da academia.

O debate sobre o direito à cidade teve um campo fértil nos mais diversos ramos da ciência. No campo do Direito levou mais tempo para que a teoria lefebvriana do direito à cidade chegasse à seara jurídica, e, quando chegou, trilhou vários caminhos.

O primeiro caminho seguido no debate sobre o direito à cidade seria compreendê-lo como um direito de cidadania e como um direito humano. De acordo com Gaio (2019, p. 04), isso foi estimulado pelo contexto social vivido pelo Brasil no final do regime militar em que os movimentos sociais organizados que lutavam por melhores condições de vida na cidade viram no Direito uma possibilidade de garantir, por meio da legislação, direitos que vinham sendo reivindicados por anos. No processo da elaboração da Constituição de 1988 esses movimentos estavam muito presentes, tanto é que obtiveram conquistas, como o capítulo sobre as questões urbanas presente na Constituição de 1988, depois veio o Estatuto da Cidade para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

Outros intérpretes do direito trilharam o caminho do direito à cidade não como um instituto jurídico mais como um conceito mais amplo não apenas com conteúdo jurídico, ou seja, um conceito que possa contribuir para que os movimentos sociais se apropriem do conceito para lutar para garantir o direito à cidade (GAIO, 2019, p. 03). Há ainda uma terceira via, que busca uma análise do direito à cidade como uma categoria mais ampla que não se restringe ao campo jurídico, mas envolve todos os outros campos da vida social, esta via foi se enfraquecendo na medida em que os movimentos sociais

colocaram suas expectativas de conquistas de melhores condições de vida na institucionalização dos direitos.

Inevitavelmente, no contexto atual, a adoção do slogan “direito à cidade” despertou a propensão de governos e organizações não governamentais a adotarem o uso do “direito à cidade” no adorno do discurso de programas oficiais e projetos etiquetados como “inclusão social”. A partir de uma demanda radical (o direito à cidade como direito de integral usufruto da riqueza material e cultural gerada e concentrada nas cidades) esse slogan foi apropriado e transformado por vários agentes públicos em algo banal (SOUZA, 2015, p. 410, tradução nossa). Isso comprometeu significativamente o conceito criado por Lefebvre nos anos 1960 e de certa forma o esvaziou. Mas, isso não significa que ele não possa ser utilizado tendo como base os contextos sociais que o revigoram.

Compreendemos que o conceito se reelabora ao ser posto nos contextos sociais específicos, e é isso que buscaremos fazer nos contextos sociais da cidade de Manaus no debate sobre o direito à cidade. Para tal, utilizamos como guia de análise a perspectiva de que o conceito se reconfigura ao longo do tempo e também tem uma perspectiva aberta de análise e não fechada, pois, conforme Deleuze e Guattari (2016, p. 28), o conceito é ao mesmo tempo “absoluto e relativo” e “as relações no conceito não são nem de compressão nem de extensão, mas somente de ordenação, e os componentes do conceito não são nem constantes nem variáveis, mas puras e simples variações ordenadas segundo sua vizinhança”, isso significa que o conceito vai se amoldando de acordo com o debate estabelecido com ele. Mas uma coisa é certa: ele não pode se fechar, senão perde sua função e deixa de existir.

2 - Manaus pelo olhar dos cronistas do final do século 19

Pensar a cidade é, antes de tudo, inseri-la numa racionalidade dinâmica que se constrói no decorrer do processo histórico. Lefebvre indica que as cidades passaram por uma longa trajetória até caracterizarem o mundo urbano de hoje. Existiram cidades agrárias, cidades industriais e agora o que chamamos de sociedade urbana, que para

Lefebvre está apenas começando (LEFEBVRE, 2016, p. 77). Isso não significa que todas as cidades seguem o mesmo percurso para o seu processo de constituição. Manaus, pelo que indica essa pesquisa, foi forjada de outra maneira, mas o processo de segregação das populações mais pobres que ocorre em todas as trajetórias históricas de construções das cidades, não foi diferente em Manaus.

Nesse processo, Manaus aparece como uma pequena vila no meio do mundo amazônico, construída na barra do Rio Negro. O processo de segregação dos povos mais vulneráveis em Manaus está na sua origem, considerando que para construção do Forte São José do Rio Negro em 1669, diversos povos indígenas que viviam na região foram expulsos de suas aldeias para deixar o espaço para a construção dos fortes. De acordo Freire (1994, p. 26), as etnias que ocupavam a região onde Manaus foi construída eram Manaós, Baré, Banibas, Passés, Aroaquis e Juris.

A região onde hoje está localizada Manaus foi esquecida pelos colonizadores durante quase dois séculos. Somente na metade do século 19, a vila de Manaus passa a ser cidade da Barra do Rio Negro. De acordo com Mesquita (2006, p. 29-52), o interesse internacional trouxe para a região muitos viajantes que faziam registros do cotidiano da cidade, dos costumes locais, descreviam a composição da população e a estrutura física da cidade.

Interessa-nos aqui verificar o processo de segregação da população local. Nesse período os moradores da cidade eram em sua maioria índios e mestiços. De acordo com Wallace (1979, p. 109-110), a miscigenação foi tão intensa entre europeus e nativos que era quase impossível encontrar uma única pessoa que tivesse nascido aqui e fosse de inteiramente europeia. A miscigenação não era bem vista por muitos viajantes que passaram pela região entre os séculos 18 e 19, uma vez que a consideravam uma degradação biológica. No final do século 18 a população era de aproximadamente “três mil almas”, e 147¹⁰ casas (MARCOY, 2001, p. 168), quando Paul Marcoy¹¹ chega em Manaus em 1847, ironicamente ele a denomina de “cidade moderna” e descreve:

10 Em 1852 Lourenço da Silva Araújo e Amazonas atribuía a Manaus 8.500 habitantes, dos quais 900 brancos, 2.500 mamelucos, 1080 indios, 640 mestiços e 380 escravos “tudo em 900 fogos assas dispersos, Paul Marcoy se refere apenas a Manaus.

A cidade moderna em que acabamos de chegar é chamada pelos brasileiros de A Barra do Rio Negro. Situa-se a leste da fortaleza, a cerca de mil passos geométricos do sitio de Manaós. Ela está construída numa superfície tão irregular que chega a ter morrinhos mais altos do que os telhados das casas, o que seria pitoresco se não fosse absurdo. Uma longa avenida, larga e ondulada, estreitada aqui e acolá por muros desalinhados e sacadas proeminentes, corta a cidade de norte a sul. Algumas vielas saem desta rua em direção ao leste, quanto a oeste há uma série de grandes paços vazios. Três riachos providos de passarelas serpenteiam pela cidade e servem de docas e estaleiros para sua flotilha mercantil (2001, p. 167).

Nesse contexto da cidade, o poder público buscou melhorar-lhe as condições físicas, e o padrão de moradia deveria seguir os modelos europeus, e a população que nele não se enquadrasse era afastada do centro da cidade. Marcoy destaca que, mesmo havendo espaços vazios na cidade a oeste, algumas vielas seguiam a leste em direção à floresta e nesses locais os índios “aliados” construíam suas casas e produziam suas roças etc.

Buscando “modernizar” a cidade de Manaus, para que ela deixasse de ser a cidade acanhada retratada pelos cronistas, a elite buscava apagar a cultura local em todos os seus aspectos. Almejavam destruir a imagens de atraso – representada pelos materiais de construção e pela forma de construir local – para construir o novo e moderno que interessava à nova elite local composta pelos aviadores¹² e comerciantes ligados ao capital financeiro internacional (DIAS, 2007, p. 28). A cidade deveria seguir as tendências europeias.

Mas esse procedimento não seria rápido muito menos fácil. Uma das grandes dificuldades nesse processo de construção do novo modelo era a falta de mão de obra especializada. A administração pública e os empresários reclamavam constantemente da falta de mão de obra, desde período dos viajantes no início do século 18.

Para o historiador Costa (2013, p. 126), foi muito complexo o processo de implementação da relação de trabalho do mundo capitalista nesse contexto da cidade de Manaus, considerando que as relações de trabalho tinham como base o extrativismo, o artesanato, uma mescla da agricultura indígena com a agricultura europeia, em razão

11 A expedição do francês Paul Marcoy atravessou a Amazônia peruana e brasileira, entre os anos de 1846 e 1847, deixou seus relatos detalhados das populações que teve contato.

disso, essas relações de trabalho eram desenvolvidas de maneira diferente da existente no mundo capitalista. Assim, as populações locais sofreram muitas críticas por não se ajustarem bem ao modelo capitalista das relações de trabalho. Esse é um tema que, infelizmente, não teremos condições de aprofundar aqui, mas é fundamental para compreender o processo de metamorfose por que a cidade de Manaus passou do final do século 19 e início do 20.

Como visto anteriormente, a cidade é uma mediação entre uma ordem próxima e uma ordem distante. A ordem próxima é aquela do campo circundante que a cidade domina, organiza, explora, extorquindo-lhe o trabalho. A ordem distante é a sociedade no seu conjunto (escravista, feudal, capitalista, etc.). Enquanto mediação, a cidade também é o local onde suas contradições se manifestam, por exemplo, aquelas entre o poder político e os diferentes grupos sobre os quais esse poder se estabelece (LEFEBVRE, 2016, p. 78). Por isso, podemos afirmar que a cidade de Manaus no final do período Provincial (1850-1889) e início da República (1889) era essa mediação entre a ordem próxima e ordem distante.

3 - Manaus do século 20: a metamorfose da cidade de casas de taipa cobertas de palha para a cidade das luzes, dos prédios, dos grandes boulevares

O período republicano iniciou na Amazônia com o brilho da luz elétrica, com a rapidez das linhas de telégrafo, com a magia dos bondes, com a beleza da pavimentação das ruas, inclusive com paralelepípedos vindos da Europa. Foi o chamado período “áureo da borracha”, Manaus estava sendo transmutada, o que lhe rendeu a perífrase “Paris dos Trópicos” (MENEZES, 1896).

A produção de riqueza gerada pela exportação da borracha – o Ciclo da Borracha – trouxe a possibilidade de todas essas modificações para cidade. No entanto, esses ares de opulência e riqueza não vieram acompanhados da distribuição dos benefícios gerados por esse ciclo de riqueza.

As modificações ocorridas não respeitaram o modo de vida da população, ao contrário, cultura local foi vista como algo indesejável, que precisava urgentemente ser

modificada para que cidade tivesse as características das sociedades europeias. Os moradores locais tiveram seu modo de vida e costumes alterados para se ajustar ao novo contexto que segregava todos que não tinham condições de manter o chamado padrão “civilizado”, ou seja, a maioria da população ficou excluída dos benefícios gerados pela riqueza do Ciclo da Borracha (NASCIMENTO, 2003, p. 31).

A modernização de Manaus não só substituiu a madeira pelo ferro, o barro pela alvenaria, a palha pela telha, as carroças pelos bondes elétricos, a iluminação a gás pela luz elétrica, como também transformou a paisagem natural, aterrando os igarapés que serpenteavam a cidade de ponta a ponta, transformando-os em avenidas. Tentou-se de todas as formas destruir antigos costumes e tradições, almejou-se transformar índios e caboclos em trabalhadores assalariados urbanos. Mas a resistência foi intensa, o que gerou uma grande dificuldade aos que desejam apagar a história dos povos locais.

Com todas essas transformações o “Porto de Lenha” buscava ganhar ares de “civilidade” e modernidade, buscava destruir tudo que era considerado antigo e tradicional, era preciso extirpar “o feio que a cultura local representava” para construir o novo, o moderno que era representado por tudo que vinha da cultura europeia.

Nesse período, tentou-se construir uma cidade homogênea, rica e glamorosa, afastando os pobres desse cenário. Isso pode ser constatado nos Álbuns (1848-1948) (SOUSA, s.d.), Anuários de 1913-1914 (FIGUEIREDO, 2001) e postais oficiais que mostram uma cidade planejada, fruto de um urbanismo técnico e racional, abrindo grandes avenidas, construindo grandes obras.

Outro aspecto importante desse momento é que a cidade foi pensada e construída para atender a um determinado perfil social, assim, se a cidade é construída para atender determinados interesses, outros espaços que poderiam gerar uma convivência maior entre todos os grupos sociais vão sendo dificultados, forçando o afastamento da população pobre para a periferia da cidade.

Para essa estrutura funcionar era necessário um aparato legislativo bem sofisticado – os Códigos de Postura¹³ – que eram instrumentos importantes para isso, porque regulavam as questões arquitetônicas e urbanísticas da cidade e o modo de como se deveria viver na cidade. Com esse aparato legislativo, o Estado desenvolveu estratégias para a repressão dos elementos esteticamente e socialmente indesejáveis na nova cidade “civilizada”. Nesse período, para os excluídos do processo produtivo capitalista foram criadas políticas de reclusão em ambientes afastados e fechados, como penitenciárias, hospitais, asilos de mendicidade, hospícios e colônias agrícolas (DIAS, 2007, p. 117-126).

Mas para os parcialmente integrados no sistema produtivos, que participam com a venda de sua mão de obra, para afastá-los do centro modernizado da cidade foram criados bairros isolados pela distância ou por igarapés da parte central da cidade, como era o caso dos bairros Constantinópolis (atual Educandos), Toco, Moco, São Raimundo, Colônia Oliveira Machado e Cachoeirinha. Todos esses esforços eram para garantir que esses sujeitos indesejáveis não enfeassem o cotidiano da nova elite amazonense. Esses esforços eram feitos tanto pelo Estado como pela sociedade civil¹⁴ (DIAS, 2007, p. 125).

As políticas de reformas implementadas na cidade de Manaus no período de ajuste ao modelo de capital internacional não priorizaram melhorar as condições da cidade para os trabalhadores, que eram compostos por índios, estrangeiros, negros, mulatos, mas essas reformas visaram construir uma cidade para ser a capital da borracha na Amazônia.

Todo esse esforço de segregação foi freado pela construção de estratégias dos trabalhadores, para continuar vivendo na cidade mesmo que de forma invisível. De acordo com Costa (2013, p. 109), o processo de segregação dos trabalhadores não foi linear e direto, foi um processo lento e trabalhoso para a elite local. No entanto, mesmo

¹³ O código de postura é próximo do que é atualmente chamado de plano diretor. Aqui examinaremos os seguintes códigos: Código Municipal de Manáos (MANAUS, 1893); Código de Posturas municipais (MANAUS, 1901), o Código de Postura do Município de Manáos de 1910 (MANAUS, 1910); Código de Postura do Município de Manáos de 1920 (MANAUS, 1920); Código de Postura de 1938 (AMAZONAS, 1939).

¹⁴ A alta sociedade amazonense fundou a Sociedade Beneficente de Amparo à Pobreza e a Liga Protetora da Pobreza.

com todos esses esforços estatais e privados para a segregação social, as classes subalternas e as etnias regionais insistiam em seu direito à cidade. Entre os belos prédios, de estilo clássico e neoclássico que ornamentavam o centro da cidade, concentravam-se os cortiços¹⁵, nos quais a roupagem da nova cidade não caía bem, mas, apesar de serem rejeitados pela elite, insistiam em ter Manaus como sua.

Os sujeitos invisíveis da cidade moderna que viviam atrás das fachadas das grandes e belas casas: os trabalhadores. Estes usavam habilmente a seu favor a legislação vigente que se limitava a exigir a construção de belas fachadas para as casas e prédios do centro da cidade. Ou seja, uma vez construída a fachada, não interessava o que havia por trás, a elite não queria era que os visitantes e investidores vissem a cidade em que viviam os indesejáveis.

Os cortiços com belas fachadas revelavam o lado oculto da cidade, os jornais da época denunciavam os problemas enfrentados por essa população, as denúncias mais comuns eram: o alto preço do abastecimento de água, da iluminação e limpeza das ruas e ainda eram feitas solicitações para resolver problemas cotidianos como reparos nas pontes. A “Paris dos Trópicos” não era para todos e as contradições sociais existentes na cidade eram evidentes. A carta pública no jornal Correio do Norte, publicada em 1906, foi bastante clara neste sentido:

A impressão que se tem ao chegar a Manaus é deplorável. A capital do grande Estado, em que há, na natureza opulenta, na sombria fertilidade de suas terras, não um, mais muitos potosis, mais parece uma cidade em abandono (...) o funcionalismo público não recebe há pelos menos oito ou nove meses (...), os gêneros de primeira necessidade custam os olhos da cara, o mercado onde a população se abastece ou finge abastecer-se, cobra dos comerciantes, pesados impostos, à entrada das mercadorias como: peixes, legumes etc., sejam ou não vendidos (...); o aluguel é elevadíssimo (...) os salários são baixos (...) os operários são obrigados a morar fora da cidade e em barracas (...) é um horror! A cidade está cheia de indigentes, que vivem ao sol e à chuva. Pelos jardins públicos e por todos os cantos da cidade, muitos ataques de febre e beribéri! Morre-se de fome em Manaus” (A MISÉRIA DO AMAZONAS, 1906).

¹⁵ Eram casas com alto risco de insalubridade, que eram invisibilizadas pelas belas fachadas.

Como mencionado anteriormente a mão de obra local não se ajusta adequadamente às relações de trabalho estabelecidas no capitalismo, provocando uma grande falta de mão de obra para os grandes empreendimentos estatais e privados.

Objetivando resolver a questão da falta de mão de obra houve um estímulo muito grande para atrair trabalhadores tanto do Brasil como do exterior. A migração interna e externa para extração da borracha e construção de obras na região nesse período foi muito intensa. Conforme afirma Costa no livro "Quando viver ameaça a ordem urbana: trabalhadores de Manaus (1889/1915)", a população de Manaus era 60.000 habitantes, 50 mil brasileiros, entre 9 e 10 mil nordestinos, 39 e 40 mil mestiços e índios, e 10 mil estrangeiros (2013. p. 57-58).

Os imigrantes eram portugueses (entre 5 mil), os espanhóis, (1.400 a 1.500), italianos (1.100 a 1.200), turcos, árabes, marroquinos, sírios com aproximadamente 800 pessoas, os naturais de Barbados na África (300 pessoas), ingleses (70 a 75 pessoas); franceses (40 pessoas) alemães (50 pessoas). De acordo com Deusa Costa, esses trabalhadores atuavam nas mais diversas atividades, mas destaca que os nordestinos em grande parte foram para as atividades extrativas, mas também houve nordestinos que ficaram trabalhando na cidade, a maioria dos trabalhadores da cidade eram os estrangeiros (COSTA, 2013. p. 58).

Buscava-se resolver o problema da falta de mão de obra estimulando a migração para a região Amazônica, mas as autoridades locais não se preocuparam em preparar a cidade para receber esses migrantes. O que forçou esses indivíduos a buscarem moradia cada vez mais longe dos locais de trabalho.

Por isso Lefebvre (2016, p. 78) destaca que o espaço da cidade não é apenas organizado e instituído, ele é também modelo que os sujeitos sociais constroem de acordo com as suas exigências éticas e estéticas, por isso a cidade é uma monumentalidade dinâmica e nunca estática, ou seja, a cidade é sempre uma obra inacabada.

4 - A cidade no período de crise da exportação da borracha

No período de crise da exportação da borracha (1910 -1968) as políticas públicas implementadas pelo Estado não priorizavam os caboclos do interior, fato que os forçava a vir para a capital, abandonando suas terras e seus modos de vida. Faziam isso inspirados pelas notícias de jornais que colocavam Manaus como a terra das oportunidades.

Ao chegar à capital, deparavam-se com a triste realidade, a maioria deles não tinha instrução para conseguir um emprego na cidade, não tinham onde morar e passavam a aumentar as estatísticas da miséria na cidade de Manaus. Essa multidão de miseráveis que inchava a cidade, quando podiam se instalavam no centro da cidade, onde havia as instâncias para aluguel, mas a maioria não tinha condições de pagar os alugueres e buscavam abrigos em ocupações de bairros mais distantes do centro da cidade ou se alojavam as margens dos igarapés que se projetavam pelo interior da cidade. É nesse contexto de expansão desordenada que surge a cidade flutuante à frente de Manaus, estendendo-se pelo interior da foz do igarapé do Educandos (BENTES; ROLIM, 2005, p. 205-217).

Além da crise econômica tiveram outras questões como as duas grandes enchentes de 1920 e 1953, essas enchentes destruíram as plantações e, de acordo com suas pesquisas, muitos dos homens vieram para Manaus abandonando suas famílias, criando um caos social no interior e depois na cidade (SOUZA, 2010, p. 43-45).

O surgimento e ampliação da cidade flutuante se deram porque a água, ao contrário da terra, não se constituía como propriedade privada, portanto, não é, no sentido de moradia, mercadoria. Como tal, o surgimento de moradias sobre a água foge à lógica da produção de moradia na perspectiva do capital. Isso representava, para a população, uma alternativa de habitação com um custo menor, visto que não tinham que comprar os lotes (OLIVEIRA, 2003).

As novas pesquisas sobre a “cidade flutuante” apresentam um território de múltiplas e inquietantes sociabilidades, fruto das disputas de narrativas tanto da imprensa local quanto dos próprios moradores da “cidade flutuante” (SOUZA, 2010, p. 43-45).

Para falar sobre as origens das casas sobre as águas Leno Souza vai aos viajantes do século 19, Paul Marcoy descreve ao entrar em Coari o lugar Tahua-Mirim:

[...] Ao pé de elevação doze casas menores agrupam-se em pitoresca desordem, mas elas, ao invés de serem construídas em terra firme como as outras, apoiam-se sobre jangadas ou balsas, singularidade que merece uma explicação. Nas grandes enchentes do Amazonas a água, depois de cobrir as praias, extravasa para o lago cobrindo a colina que serve de suporte ao povoado de Tahua-Mirim e deixando-o completamente inundado. Surpreendidos pela água, os moradores correriam o risco de afogar em seus próprios lares se as casas flutuantes não estivessem à mão para servir de refúgio. Com a ajuda dessas arcas da salvação eles deixam o povoado submerso e vão ancorar numa enseada próxima, onde ficam até que o recuo das águas lhes permita volta as suas casas (2001, p 142).

Mas, não fica no século 19 vai até o final do século 20, para destacar que a “cidade flutuante” desapareceu em 1967, mas, seu modo de vida continua vivo no contexto social amazonense, em 2000, a Revista 21, denuncia o surgimento de uma nova cidade flutuante no Educandos (SOUZA, 2010, p. 12-13 e p. 166-167).

As casas da cidade flutuante eram construídas sobre toras de Assacu¹⁶, as paredes eram de madeira e cobertas de palha, alumínio ou zinco. A cidade era formada por um aglomerado de casas de moradia, de comércio, de igrejas, bares, prostíbulos e outros estabelecimentos que fazem parte do cotidiano de uma pequena cidade com uma população de aproximadamente 9 (nove) mil habitantes com mais de 2 (doze) mil casas flutuantes (ANDRADE, 1985, p. 180).

¹⁶ ASSACU (Hura crepitans) Os troncos das árvores maiores são utilizados pelos índios para construção de canoas e pelos madeireiros para sustentar as madeiras mais pesada na água quando o transporte é realizado pelos rios (LOUREIRO et al., 1979).



Fonte: ANDRADE, 1985, p. 180. Foto: Vista área da cidade flutuante

Conforme Benchimol (1992, p. 185), pode-se definir a cidade flutuante como o símbolo dos que ficaram fora da participação da riqueza produzida pelo período áureo da borracha, em suas palavras “o Teatro Amazonas é o símbolo dos que participam da partilha da borracha e a cidade flutuante é símbolo dos que ficaram de fora dessa partilha”.

A cidade flutuante funcionou durante décadas, mas no período do regime militar (1964-1985) voltou com força total o discurso de modernização da cidade de Manaus, com o incentivo do Estado aos comerciantes de terra firme e com o apoio da imprensa local iniciaram uma campanha contra a cidade flutuante com o mesmo discurso de sempre: acabar com as epidemias que se alastravam pela cidade.



Foto: Aspectos da cidade flutuante. Fonte: ANDRADE, 1985, p. 179

A primeira iniciativa concreta do Estado para desativar a cidade flutuante foi em 13 de agosto de 1964, quando a Capitania dos Portos colocou uma equipe com lanchas monitorando o local para evitar a construção de novos flutuantes.

Em 1965, o Estado assinou decreto¹⁷ autorizando que se iniciasse o processo de deslocamento da população da cidade flutuante e a destruição de todas as casas. Essa retirada à força não foi fácil, houve muita resistência da população que vivia no local, levou anos para que o Estado conseguisse retirar todos do local. De acordo com o noticiado no jornal "A Crítica" de 05 de janeiro de 1966, mesmo com todo o aparato estatal a população continuava resistindo e tirando as casas flutuantes para outros igarapés da cidade.

Outro problema que ocorreu no processo de remanejamento populacional foi o tratamento desigual entre os próprios moradores da cidade flutuante. Os de maior poder aquisitivo foram transferidos para os conjuntos residenciais de Flores e da Raiz, construídos com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH). Já os mais pobres receberam apenas ajuda de custo para retirar das suas casas flutuantes o material para

¹⁷ Decreto 181, de 30 de abril de 1965.

construir um novo barraco nas ocupações distantes do centro da cidade. Assim, essas pessoas foram construir seus novos barracos onde hoje se conhece como Compensa e Alvorada. Nesse período só havia acesso a essa região pelo rio, não havia nenhum serviço de atendimento básico, nem água, nem luz, nem transporte coletivo.

5 – Considerações finais

Para discutir o direito à cidade de forma mais ampla, compreendo que cidade é o espaço em que podemos vislumbrar as diversas nuances do sistema capitalista, analisamos de forma breve a trajetória de construção da cidade de Manaus, compreendendo que as cidades não são apenas os prédios, as ruas, as praças as casas cobertas de palha, nesses espaços existe sociabilidade e essa sociabilidade é a sociabilidade capitalista, por isso, na cidade, os espaços são dinâmicos e inacabados.

Estamos vivendo um momento que reabre o debate sobre o direito à cidade no contexto da retomada do interesse pelas ideias de Henri Lefebvre e a emergência de todos os tipos de movimentos sociais no mundo inteiro, que intensificam suas reivindicações para garantir o direito à cidade (HARVEY, 2014, p. 27).

A luta dos moradores da cidade é muito mais que a luta por direitos individuais, e uma luta coletiva para lhes garantir o direito de mudar, de reconstruir e de desconstruir a cidade de acordo com os interesses dos grupos em constante disputa que vivem na cidade (HARVEY, 2014, p. 28).

Como vimos pelo exemplo analisado da cidade de Manaus (1850-1968), o direito à cidade no meio acadêmico jurídico é diretamente influenciada pelo papel do Estado na mediação de conflitos e na crença de que o campo institucional possibilita avanços sociais relevantes (GAIO, 2019, p. 06), no exemplo prático, vimos que o processo de institucionalização das questões urbanas não resolve todos os problemas, apenas media os conflitos, e, em determinados momentos, é utilizada para reprimir determinados segmentos sociais que não estão em conformidade com a lei.

No final do debate, o que está em jogo é o direito ao planeta, o qual demanda repensar um número de questões relacionadas à organização espacial, à divisão social do

trabalho, à exploração, à alienação, ao etnocentrismo e a vários tipos de opressão. O que está em jogo é o percurso para a renovação do desafio intelectual e das formas de luta contra o modelo de capitalismo antissocial em escala global (SOUZA, 2015, p. 410, tradução nossa).

Estamos vivendo um novo tempo-espço. O tempo da cidade industrial homogênea e uniforme se modificou para o tempo-espço da era urbana, este muito diferente e composto por redes e fluxos extremamente diferentes que se superpõem e se imbricam com trocas de informações, produtos e símbolos, e é esse caráter que está sendo posto na mesa para o debate.

A dialética da centralidade introduz um movimento diferencial de uma potência extraordinária, e é isso que buscamos e com o qual nos deparamos com o debate sobre cidade (LEFEBVRE, 2016, p. 82).

O mais importante de todo esse estudo é a constatação de que os modos de vida amazônicos continuam sobrevivendo mesmo com todos os tipos de repressão que esses modos de vida vem sofrendo ao longo dos séculos. Hoje quando queremos fazer um passeio pelas proximidades de Manaus vamos aos flutuantes que podem ser restaurantes, bares, comércio de artesanatos locais, pesca de pirarucu, dentre outras diversas atividades que nos remetem não só ao sistema capitalista, mas à fusão desse sistema com o modo de vida dos caboclos, atualmente comercializado.

6 - Referências

AMAZONAS. **Ato n. 44, de 29 de julho de 1938**. Outorgado o novo código de postura do município de Manáos, Amazonas – Manaus- imprensa pública, 1939.

ANDRADE, Moacir. **Manaus: ruas, fachadas e varandas**. Manaus: Humberto Calderaro: Manaus, 1985.

BENCHIMOL, Samuel. **Romanceiro da batalha da borracha**. Manaus: Imprensa Oficial, 1992.

BENTES, Dorinethe dos Santos; ROLIM, Amarildo Rodrigues. **História do Amazonas**. Moderna: São Paulo, 2005.

COSTA, Deusa. Quando viver ameaça a ordem urbana: trabalhadores de Manaus (1890-1915). Valer e Fapeam: Manaus, 2014.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI Félix. **O que é a filosofia?** Tradução de Bento Prado Jr. e Alberto Alonso Munoz. São Paulo? Editora 34, 2016.

DIAS, Edneia Mascarenhas. **A ilusão do Fausto: Manaus 1890-1920.** Valer: Manaus, 2007.

FIGUEIREDO, Heitor de. **Anuário de Manaus - 1913-1914.** SEC – com o acervo da Biblioteca Pública. Manaus, 2001.

FREIRE, Ribamar Bessa. **A Amazônia colonial (1616-1798).** Manaus, Metro cúbico, 1994.

GAIO, Daniel. O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, nº 82, p. 05-13, fev.-mar. 2019.

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

JORNAL A Crítica. 05 jan. 1966, Manaus.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: o direito à cidade II.** 2ª ed. Tradução Margarida M. Andrade, Pedro H. Denski e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LOUREIRO, Arthur A.; SILVA, Marlene. F. da. **Catálogo das madeiras da Amazônia.** Vol. 1. Belém: SUDAM, 1968.

MANAUS, **Álbum organizado na administração do Prefeito Antonio Botelho Maia.** Manaus- Amazonas – Brasil, 1938.

MANAUS. **Código de Posturas municipais** 1901. Manaus. Imp. Official.

MANAUS. **Código Municipal de Manáos. 1893.** Manaus: Typ. Do Amazonas.

MANAUS. **Lei nº. 1.059, de 22 de outubro de 1920.** Promulgado o Código de Postura do Município de Manáos. Livraria clássica de J.J. da Câmara, rua Guilherme Moreira, 1 e 3. Canto da rua Teodoureto Souto, 11. Manáos – Amazonas, 1920.

MANAUS. **Lei nº. 639, de 13 de setembro de 1910.** Promulgado o Código de Postura do Município de Manáos.

MENEZES, Augusto Celso de. **Almanach administrativo, histórico, estatístico, commercial e litterario do Amazonas para 1896.** Manaus: Officinas do Diario Official, 1896.

MESQUITA, Otoni Moreira de. **Manaus: história e arquitetura – 1852-1910**. 3ª ed. Manaus: Valer, 2006.

A MISÉRIA DO AMAZONAS. In: **Jornal Correio do Norte**, 03 fev. 1906.

NASCIMENTO, Maria Evany do. **Patrimônio e memória da cidade**. Monumentos do Centro Histórico de Manaus. Dissertação de mestrado defendida no programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas (2003).

OLIVEIRA, José Aldemir de. **Manaus de 1920-1967: cidade doce e dura em excesso**. Manaus: Valer/ Governo do Estado do Amazonas/EDUFAM, 2003.

SOUSA, A. da Cruz e. **Álbum de Manaus (1848-1948)**: em comemoração ao 1 centenário da fundação da cidade de Manaus, s.d. Disponível em: <https://issuu.com/bibliovirtualsec/docs/albumdacidadedemanaus_1848.1948>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. From the 'right to the city' to the right to the planet. **City**, vol. 19, nº 04, p. 408-443, 2015.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos Cebrap**, nº 104, p. 93-109, mar. 2016.

WALLACE Alfred Russel. **Viagens pelos rios Amazonas e Negro**. Tradução de Eugenio Amado: Belo Horizonte: Itatiaia e editora da Universidade de São Paulo: São Paulo. 1979.

RACISMO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE ACERCA DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS EM MANAUS

Environmental racism: an analysis on venezuelan immigrants in Manaus

Ygor Felipe Távora da Silva¹⁸
Guilherme Henrich Benek Vieira¹⁹

Resumo: O fluxo migratório da Venezuela para o Brasil se tornou intenso com a crise instaurada naquele país, com pessoas de todas as classes sociais vindo buscar melhor qualidade de vida no Brasil. Inclusive a população indígena da etnia Warao, com boa parte desses se dirigindo para Manaus. A região amazônica culturalmente já sofre com o racismo ambiental, direcionado contra sua população indígena, o que se agravou ainda mais com a chegada desses imigrantes Warao. Diante disso, esse estudo teve como objetivo pesquisar sobre o racismo ambiental em relação aos imigrantes venezuelanos em Manaus, através de uma revisão da literatura. O estudo concluiu que se faz necessário que o Governo Brasileiro tenha atitudes mais efetivas para o acolhimento dos Warao, ao mesmo tempo em que modifica sua visão sobre sua própria população indígena, e inicia um processo de reparação nacional em relação a justiça ambiental para os povos indígenas.

Palavras-chave: racismo ambiental; refugiados; Venezuela; Brasil; Amazônia.

Abstract: The migratory flow from Venezuela to Brazil became intense with the crisis established in that country, with people from all walks of life coming to seek a better quality of life in Brazil. Including the indigenous population of the Warao ethnic group, with many of these going to Manaus. The Amazon region is culturally already suffering from environmental racism, directed against its indigenous population, which is further aggravated by the arrival of these Warao immigrants. Therefore, this study aimed to research on environmental racism in relation to Venezuelan immigrants in Manaus, through a literature review. The study concluded that it is necessary for the Brazilian Government to have more effective attitudes towards the reception of the Warao, while modifying its vision of its own indigenous population, and initiating a process of national reparation regarding environmental justice for the indigenous peoples.

Keywords: environmental racism; refugees; Venezuela; Brazil; Amazonia.

18 Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Goiás, Professor Adjunto da Universidade do Estado do Amazonas, e-mail: ysilva@uea.edu.br

19 Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Professor universitário. E-mail: gbeneck@gmail.com

1 - Introdução

A migração entre os povos é motivada por inúmeras razões, mas geralmente ocorrem por busca de melhores condições de vida e emprego, seja por motivos de crises econômicas, ambientais ou mesmo por guerras. Muitos países, como é o caso do Brasil, proporcionam asilo humanitário a refugiados, garantido por lei. Entretanto, mesmo com essa proteção, é comum se observar esse direito ser transgredido de várias formas, principalmente através de ocorrência de preconceitos, abusos e, inclusive, agressões e discursos de ódio contra esses refugiados.

O Brasil tem enfrentado, nos últimos anos, um intenso fluxo migratório proveniente de migrantes da Venezuela, que fogem da enorme crise político-econômica e humanitária que vive seu país, em busca de melhores condições de vida no Brasil. A maioria desses migrantes se instala nas regiões de fronteira entre os dois países, o que gera uma enorme sobrecarga para os serviços públicos locais, bem como para o mercado de trabalho dessas regiões, que não consegue comportar tanta mão-de-obra. Isso origina uma série de problemas como exploração do trabalho desses migrantes, mendicância e aumento da criminalidade.

Todo esse quadro de instabilidade regional que surge com esse fluxo migratório acaba por gerar preconceitos e xenofobia contra esses imigrantes venezuelanos, o que pode ser classificado como uma forma de racismo ambiental, o que se observa principalmente em relação aos imigrantes indígenas, por serem justamente os mais necessitados e com menos preparo para exercer algum tipo de atividade remunerada.

Assim, esse estudo traz como objetivo geral pesquisar sobre o racismo ambiental em relação aos imigrantes venezuelanos em Manaus. Como objetivos específicos, o estudo irá trazer alguns conceitos de racismo ambiental e xenofobia; explicar resumidamente a crise na Venezuela e sua relação com o fluxo migratório para o Brasil; relacionar o racismo ambiental com a realidade vivida hoje pelos imigrantes venezuelanos em Manaus, em especial os indígenas.

Para desenvolver esse estudo foi utilizada a metodologia de revisão da literatura, com a busca de informações em artigos publicados em jornais e revistas científicas, que

foram pesquisados nas bases de dados SciELO (*Scientific Electronic Library Online*), CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) do Ministério da Educação) e Google Acadêmico.

Para encontrar os artigos foram utilizados os seguintes descritores: racismo ambiental; xenofobia; imigração; fluxo migratório; refugiados; Venezuela; venezuelanos; Brasil; Manaus. Como critérios de inclusão foram utilizados os seguintes: serem artigos publicados em português, inglês ou espanhol; disponíveis na íntegra online;

Também foram utilizados livros que abordassem a temática e publicações de Instituições e Organizações oficiais e reportagens sobre o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, bem como sobre os conflitos gerados pela presença de imigrantes na região do Amazonas/Manaus.

Dividiu-se o trabalho em tópicos, para melhor didática e organização das informações, se iniciando através de um esclarecimento sobre o que é o racismo ambiental e sua ligação com a xenofobia; seguido por um tópico abordando as questões relacionadas com a crise venezuelana e o conseqüente fluxo migratório; finalizado com a situação vivenciada em relação ao racismo ambiental em Manaus, no Amazonas.

2 - Racismo ambiental e xenofobia

De uma forma geral, pode-se definir racismo ambiental de acordo com a explicação de Bullard (2005, p. 01): “O conceito ‘racismo ambiental’ se refere a qualquer política, prática ou diretiva que afete ou prejudique, de formas diferentes, voluntária ou involuntariamente, a pessoas, grupos ou comunidades por motivos de raça ou cor”.

Esse fenômeno se refere a um tipo de discriminação e injustiça ambiental característico, pois é dirigido a uma parcela específica e vulnerável da sociedade, que muitas vezes não é foco de políticas públicas realizadas pelo Estado. Portanto, representa um acesso e uso desigual dos recursos ambientais (ROCHA; VASCONCELOS, 2018).

O conceito de racismo ambiental está ligado ao de justiça ambiental, visto que Acselrad (2004, p. 23-24) diz haver uma articulação entre degradação ambiental e injustiça social, sendo evidente a desigualdade social em relação à exposição aos riscos

ambientais. Inclusive, existem diversos movimentos por justiça ambiental que apontam o caráter socialmente desigual das condições de acesso à proteção ambiental.

Nesse contexto, destaca Séguin (2013, p. 133) que a Justiça Ambiental deve ser debatida por meio de uma forma de serem partilhados equitativamente os ônus do desenvolvimento, bem como suas benesses. A autora utiliza o que ocorre com os povos indígenas como exemplo, e afirma ser perceptível que as questões étnicas associadas a ideia de sustentabilidade ambiental em terras indígenas são vistas como obstáculo ao crescimento econômico. Isso leva à sociedade em geral, por meio de normas governamentais, a condenar este grupo a viver na “Idade da Pedra”, sem poder usufruir das vantagens e da dignidade que o desenvolvimento proporciona. Ademais, a autora também enfatiza que se sabe ser necessário que esses povos utilizem os recursos naturais existentes em suas terras, não apenas para sua subsistência, mas também para o desenvolvimento socioeconômico de sua comunidade, o que exige um modelo de gestão que garanta a preservação da sua cultura e tradições.

Ou seja, não é porque os povos indígenas precisam perpetuar e manter sua cultura e tradições que eles não possam ter acesso a algumas das modernidades do mundo atual. Muitas vezes eles são condenados a espaços territoriais restritos, o que os impede de ter uma área suficiente para caça e cultivos, e por estarem isolados e não receberem luz elétrica, ficam privados de ter como adquirir produtos e os manterem em uma geladeira, por exemplo. Isso leva muitos indígenas a passarem fome. Também, em muitos casos, não recebem auxílio algum do governo em relação à atendimento de saúde, saneamento ou educação. Já que a civilização invadiu seu espaço e os priva de seu território, nada mais justo que compartilhe com essa população alguns benefícios que as ajude a se manter em seu território e possa perpetuar seus costumes e cultura.

Conforme explica Séguin (2013, p. 149):

As etnias indígenas estão sob a proteção dos direitos humanos e não podem ser dissociadas da sustentabilidade ambiental, como foi inicialmente considerado, sendo perfeitamente possível a sua compatibilização, desde que as ações governamentais respeitem os costumes indígenas e fomentem a participação da comunidade em seus destinos, já que o direito ao desenvolvimento pressupõe o direito de livre escolha do sistema econômico-social e a

autodeterminação desses povos. Os recursos naturais existentes em reservas indígenas, resguardadas as características culturais do grupo, devem ser utilizados para fomentar o desenvolvimento socioeconômico da comunidade de forma sustentável.

Verifica-se que os povos indígenas são vítimas de racismo ambiental, pois, em sua grande maioria, não recebem auxílios necessários por parte do governo, para sua subsistência de forma digna, muito menos incentivos para manutenção e propagação de sua cultura. Não há respeito pelos limites de seus territórios, havendo, na verdade, o contrário, a cobiça pelos recursos naturais encontrados neles, levando a ocorrência de invasões, desmatamento, caça predatória, poluição e degradação de seu meio ambiente. Esses mesmos recursos poderiam ser utilizados de forma sustentável, gerando rendimentos e prosperidade para a comunidade.

Então, esclarecendo melhor o contexto, o racismo ambiental envolve injustiça ambiental, que é definida como o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento do desenvolvimento para populações mais vulneráveis, de baixa renda, ou grupos sociais discriminados, povos étnicos tradicionais, entre outros grupos vulneráveis (HERCULANO; PACHECO, 2006, p. 25).

Se constata que o racismo ambiental se relaciona com o fato de as instituições governamentais, sejam elas jurídicas, econômicas, políticas e/ou militares, interferirem na utilização local da terra, bem como na aplicação das normas ambientais. Nesse caso, a questão de quem paga e quem se beneficia das políticas ambientais e industriais é fundamental na análise do racismo ambiental, pois fortalece a estratificação das pessoas (seja por raça, etnia ou *status* social), já que se manifesta no trato desigual que as pessoas recebem. Por exemplo, trabalhadores do campo e as suas famílias estão expostos a perigosos agrotóxicos nas terras onde trabalham, são obrigados a aceitar salários e condições de trabalho inferiores aos trabalhadores de nível médio. Outro exemplo é o dos trabalhadores que se defrontam a condições trabalhistas e de segurança mínimas, como os imigrantes (BULLARD, 2005, p. 01).

Com isso, o conceito de racismo ambiental pode ser aplicado, também, em relação a xenofobia contra os imigrantes venezuelanos, em especial aos indígenas. Principalmente devido ao fato trazido por Zuker et al. (2018, p.7), de que situação de ódio e preconceito que os indígenas amazonenses vivem cotidianamente, por sofrerem uma espécie de transferência de responsabilidade pelas mazelas do Estado, agora estar sendo atribuída aos venezuelanos.

De acordo com Miller (2018, p. 01), xenofobia pode ser definida como atitudes, preconceitos e comportamentos que rejeitam, excluem e muitas vezes difamam as pessoas, com base na percepção de que são estranhos ou estrangeiros para a comunidade, sociedade ou identidade nacional. Em muitos casos essa postura tem se relacionado com o etnocentrismo, que é caracterizado pela atitude de que o próprio grupo ou cultura é superior aos outros.

Nesse caso, a xenofobia pode, inclusive, impedir a ação política destinada a aumentar a partilha de responsabilidades e uma melhor coordenação de recursos, particularmente em situações de deslocação em larga escala e prolongadas, como a que ocorre da Venezuela para o Brasil.

Ainda mais que, nesse caso, a xenofobia está relacionada a uma situação específica, como explica Miller (2018, p. 02), associada a tempos de instabilidade econômica e política, onde o preconceito contra os imigrantes pode oferecer uma saída emocional para o medo quando ambos os assuntos internos e externos de um país são instáveis, fazendo com que a xenofobia se encontre enraizada na competição pelo acesso a recursos limitados.

Essa instabilidade não se relaciona apenas ao que ocorre na Venezuela, mas também em relação ao próprio governo brasileiro, que também vem enfrentando uma série de crises políticas que geram instabilidade econômica e insegurança na população em geral.

Agravando esse quadro de xenofobia, os autores Ranincheski e Uebel (2018, p. 47) revelam que muitas mensagens veiculadas pela mídia apelam para certo sensacionalismo, além de adulterarem informações de forma a induzir os leitores a

pensarem de determinada forma em relação a situação dos imigrantes. Segundo esses autores, pode-se observar nitidamente o uso de abordagens pós-positivistas em reportagens brasileiras, e o quanto estas abordagens mascaram a realidade do fenômeno migratório, se posicionando e interferindo na explicação da realidade.

Complementando, os autores Morais e Santos (2017, p. 141) alertam que a mídia brasileira tem levado seus leitores a “demonizarem” a migração dos venezuelanos, principalmente quando associa a imagem destas pessoas a atividades criminosas e taxas de desemprego, que, devido às necessidades de sobrevivência destes imigrantes, os levam a fazer qualquer tipo de trabalho, muitas vezes em condições exploratórias, que só beneficiam o empregador.

Em resposta a essas atitudes, o atual secretário da Organização das Nações Unidas (ONU), Antonio Guterres (2017, p. 08), realizou um discurso na 72ª Assembleia Geral das Nações Unidas, onde fez uma declaração enfática, afirmando que muitos refugiados (em todo o mundo) têm sido estereotipados e utilizados para fins políticos. O secretário procurou conscientizar as pessoas que no mundo de hoje, onde sociedades tornam-se a cada dia mais multiculturais, multiétnicas e multirreligiosas, a diversidade que chega com a migração deve ser vista como uma riqueza, e não como uma ameaça.

Nesse cenário, há que se conscientizar que a população venezuelana, por conta de um governo autoritário, tem fugido dessa crise humanitária que seu governo se recusa a reconhecer e não enfrenta. Com isso, essas pessoas migram para outros países, em especial o Brasil, em busca de sobrevivência. Muitos deles solicitam proteção como refugiados, enquanto outros apenas desejam trabalhos temporários (com esperança de que a crise em seu país se encerre e possam voltar) e outros buscam com urgência por cuidados médicos (LIMA, 2018, p. 06).

3 - Crise venezuelana e o fluxo migratório

No ano de 1999 a Venezuela começou a vivenciar o que foi denominado pelo então presidente Hugo Chávez como “Revolução Bolivariana”, cujo auge veio com a aprovação de um referendo sobre a Constituição Venezuelana de 1999. A partir de então o país experimentou significativas mudanças em consequência de inúmeras reformas

políticas, econômicas e sociais que foram realizadas pelo governo (FRANCISCO NETO, 2017, p. 803).

Todavia, em 2013 a Venezuela começou a enfrentar uma crise interna, de ordem econômica e política, agravada por uma crise econômica mundial, levando o país à um quadro de extrema pobreza, com falta de medicamentos, alimentos e diversos outros bens e serviços que são indispensáveis para a população. Conseqüentemente, cresceu a oposição ao governo, o que gerou uma forte repressão do governo a esses opositores, ganhando proporções alarmantes, inclusive com a execução de prisões, exonerações e cassações de lideranças da oposição. Toda essa crise originou um intenso e crescente processo migratório de venezuelanos em direção a outros países, em especial para o Brasil (FRANCISCO NETO, 2017, p. 803).

Observa-se que essa crise venezuelana possui um forte fator político, que sofreu uma polarização ideológica devido à crescente oposição ao governo, que se iniciou no governo de Hugo Chaves e se perpetuou pelo atual governo de Nicolás Maduro, se configurando com a pior crise já enfrentada pelo país. O intenso populismo das reformas da Evolução Bolivariana e o aumento do conservadorismo potencializou a crise econômica, que se agravou ainda mais com a queda nos preços do Petróleo, visto essa ser a principal atividade econômica do país, levando ao enorme déficit de insumos básicos.

De acordo com Moreira (2018, p. 87), a Mesa de Unidade Democrática (MUD), que corresponde à coalizão de partidos políticos de oposição ao governo central venezuelano, assumiu o controle do Legislativo do país após as eleições de dezembro de 2015, o que intensificou ainda mais a divisão já latente entre os antigos apoiadores do ex-presidente Hugo Chávez, daqueles do atual presidente Nicolás Maduro. Desde então, a instabilidade política, econômica e social na Venezuela tem se deteriorado, o que vem se agravando ainda mais ao longo dos últimos meses, potencializando o fluxo de migrantes da Venezuela.

Não bastasse tudo isso, a crise no país ainda enfrenta outro fator que vem provocando a imigração de sua população, que é decorrente da estatização dos principais setores presentes na economia, como o turismo, a alimentação, a energia e a saúde, o

que causou a redução da produtividade, tendo seu índice alavancado com a queda do preço do petróleo, que corresponde ao principal recurso para a compra de matéria-prima para as diversas indústrias governamentais e para a compra de produtos básicos. Por causa disso, a população perdeu ainda mais o acesso a produtos básicos, originando enormes filas nos mercados para conseguir produtos, o que levou muitos recorrerem aos mercados dos países vizinhos, fazendo com que boa parte dessa população passasse a migrar da Venezuela para outros países, entre eles o Brasil (LIMA, 2018, p. 06).

Mas, apesar de toda essa conjuntura da crise venezuelana, o fenômeno migratório entre a Venezuela e o Brasil é muito mais complexo, pois envolve diferentes regiões de ambos os países, cada qual com suas particularidades, e ainda envolve diferentes contextos populacionais e perfil de migrantes, havendo desde a população indígena, passando por populações carentes até populações de indivíduos com maior instrução e capacidade profissional, que vêm para o país em busca de colocações melhores no mercado de trabalho. Cada um desses perfis vem em busca de saciar diferentes necessidades, se direcionando para diferentes regiões do país.

Aragão e Santi (2018, p. 139) explicam que se trata de “um contexto plural”, que envolve vários atores sociais, correspondentes às regiões e até mesmo etnias diversas dentro do território bolivariano. De acordo com esses autores, o fluxo migratório que Brasil vem sofrendo não é apenas um êxodo urbano-urbano, proveniente de Caracas, que é a capital da Venezuela, para Boa Vista, capital de Roraima, que é o principal destino desses migrantes. Se trata de uma imigração muito mais complexa, que abrange diferentes regiões da Venezuela como de Tucupita, Estado Lara, Guayana, e regiões indígenas como o Delta Amaruco, entre outros.

A relação entre os dois países tem sido tão estreita que com o agravamento da crise na Venezuela a situação da imigração se agrava para o Brasil, o que se evidenciou principalmente a partir do segundo semestre de 2016, quando a quantidade de venezuelanos nas cidades fronteiriças cresceu de tal forma que muitos deles acabaram fazendo das ruas sua morada. Isso decorreu do fato de que sua situação econômica era tão precária que não conseguiam emprego, por falta de capacitação profissional e por

não mais haver espaço disponível nos mercados de trabalho locais, fazendo que essas pessoas não pudessem nem mesmo pagar o aluguel de uma moradia simples, levando muitas famílias a situação de moradores de rua.

Essa situação ocorreu principalmente no contexto da imigração indígena-venezuelana, em especial por indígenas da etnia Warao, proveniente da região do Delta do Orinoco, que é composta pelos estados venezuelanos do Delta Amacuro, Monagás e Sucre (ARAGÃO; SANTI, 2018, p. 141; e MOREIRA, 2018, p. 90). Esses imigrantes indígenas, em sua maioria, chegam ao Brasil a pé, atravessando a fronteira até a cidade brasileira de Pacaraima, em Roraima. Da fronteira, ou continuam a caminhar ou utilizam o transporte rodoviário até a cidade de Boa Vista, capital de Roraima, ou ainda até a cidade de Manaus, no Amazonas, que tem se tornado importante ponto de atração de venezuelanos, principalmente os indígenas, fato que levou à criação de abrigos nessas localidades (MOREIRA, 2018, p. 90).

É importante ressaltar aqui que, conforme a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2018, p. 19), os indígenas migrantes possuem todos os mesmos direitos que são assegurados pelas leis internacionais e brasileiras aos indígenas nacionais, como o acesso ao subsistema de saúde indígena, o direito à documentação, à nacionalidade, à moradia e à autodeterminação, bem como o direito de transitar por fronteiras e de estar na cidade e ter acesso às políticas sociais destinadas aos povos indígenas.

4 - Manaus e o racismo ambiental

Em relação à migração de venezuelanos para Manaus, é preciso lembrar que, ao entrarem no Brasil, não é exigido desses migrantes vistos de entrada, devido a acordos diplomáticos existentes entre os dois países. Apenas é requerida sua legalização de entrada e sua situação junto a representações da Polícia Federal do Estado. Porém, muitos não o fazem, e acaba sendo ainda mais complexo obter o número exato das pessoas que ingressaram ou saíram do Amazonas.

Por exemplo, a maioria ingressa no país através de Pacaraima em Roraima, e a maioria fica no Estado. Uma parte se desloca para outras localidades, como é o caso de

Manaus, para onde parte da comunidade indígena segue. Entretanto, como informam os dados da OIM (2018a, p. 55), não se sabe quem e nem quantos indígenas migrantes permanecem em Roraima, seguem para Manaus ou retornam para a Venezuela, desconhecendo-se também se são os mesmos que partiram e voltaram, e como ocorre esse fluxo.

Originários do Delta do Orinoco no Estado Delta Amacuro, os Warao estão presentes em três estados da Venezuela: Monagas, Bolívar e Sucre. São hábeis canoeiros e pescadores, também dedicados à coleta de produtos para complementar a alimentação. Estima-se que a população Warao atualmente gire em torno de 49 mil pessoas, sendo a segunda maior população indígena da Venezuela. Devido as precárias condições de permanência em seus territórios tradicionais na Venezuela, a falta de segurança alimentar e a ausência de assistência médica e educacional, essa população tem migrado para o Brasil, principalmente para Roraima, seguida de Manaus e, também, para o Pará (OIM, 2018b, p. 13-15).

Ao começarem a se estabelecer em Manaus, muitos Warao permaneceram acampados em condições precárias na rodoviária de Manaus, o que trouxe à tona a problemática social, política e econômica dos “índios na cidade”. Infelizmente, a imagem constituída dos indígenas no Brasil é totalmente equivocada, com a sociedade enxergando o índio como um “sujeito que vive nu, usa cocar de penas, mora em uma maloca de palha, alimenta-se da caça e da pesca e possui hábitos não civilizados”. Neste contexto ideológico equivocado, o “índio na cidade” é visto como alguém que teria perdido sua identidade, não tendo mais vinculação com um modo de vida “ancestral”, e que estaria “ocupando espaços” aos quais não teria direito (OIM, 2018b, p. 23).

Procurando contornar a situação de precariedade vivida pelos imigrantes e, ao mesmo tempo, promover auxílio aos refugiados de forma humanitária, o Conselho Nacional de Imigração, através da Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017 (BRASIL, 2017a), criou a possibilidade de regularização migratória além da solicitação de refúgio, permitindo a concessão de residência temporária por até dois anos aos estrangeiros de países fronteiros ao Brasil que chegarem por via terrestre, como é o

caso dos indígenas. Outra medida tomada pelo Governo Brasileiro foi facilitar a legalização de imigrantes no país, abrindo mais espaço para a acolhida humanitária através da Nova Lei de Migração, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que compreende a migração como um fenômeno da humanidade, simplificando vários procedimentos administrativos para o imigrante, como a criação do visto humanitário (BRASIL, 2017b).

Além dessas novas legislações, outras medidas também vêm sendo adotadas, com o objetivo de solucionar os efeitos desta imigração no Brasil. Uma delas foi a criação de abrigos nas cidades fronteiriças que mais recebem os imigrantes, sejam indígenas ou não indígenas. Este auxílio tem sido prestado em parceria com organizações internacionais especializadas, como a ONU e a Organização Internacional de Migração. Estas organizações internacionais têm exercido um papel fundamental, não apenas na prestação de assistência humanitária, como também na mediação da própria crise internacional na Venezuela, juntamente aos governos vizinhos (MOREIRA, 2018, p. 93).

No entanto, em grande parte devido a superlotação do abrigo em Manaus, a intenção de ir para o Estado, que antes era preconizada por parte dos indígenas Warao, vem sofrendo algumas modificações enquanto estratégia migratória. Além da lotação, essa população reclama de ter pouca liberdade de entradas e saídas e não ter autonomia para fazer o fogareiro e cozinhar a própria refeição (OIM, 2018a, p. 67). Isso mostra a necessidade de construir uma melhor comunicação intercultural entre os modos de vida Warao e as instituições brasileiras (OIM, 2018b, p. 11).

Na verdade, a prestação de assistência aos Warao, sendo esse um povo indígena com direito a viver sua cultura, e a ter seus direitos respeitados como imigrantes, trouxe muitos desafios para os agentes públicos e entidades civis, que se viram diante dos limites da execução de políticas de assistência para povos indígenas em situação urbana no Brasil.

A complexidade da imigração Warao está justamente em reconhecer estes limites. Isso significa que o Estado brasileiro precisa assumir o descompasso histórico de sua fundamentação ideológica em reconhecer a cidadania diferenciada desses povos

tradicionais, o que geralmente só é feito quando se encontram vinculados às terras regularizadas como tradicionalmente indígenas (OIM, 2018b, p. 23).

Diante desse quadro, os Warao trouxeram destaque para a presença de indígenas nas cidades brasileiras como um fenômeno de inserção marcadamente periférica, por se constituir em uma população invisibilizada, que convive em meio à exclusão econômica, social e moral, e é alvo de forte discriminação. Nesse cenário, fica o questionamento: Como falar em políticas públicas diferenciadas para os Warao se as próprias políticas indigenistas nacionais estão viradas de costas para a realidade dos muitos indígenas brasileiros que vivem nas cidades? (OIM, 2018b, p. 23).

5 - Considerações finais

O perfil do imigrante venezuelano é eclético, visto que pessoas de todas as classes sociais e formações profissionais tem migrado para o país. Conforme seus interesses, essas pessoas seguem destinos diferentes em território nacional, com boa parte delas permanecendo nas regiões mais próximas às fronteiras.

Dentro desse grupo há uma população especial que é a indígena, composta por membros da etnia Warao, que em sua maioria permanece em Roraima, mas havendo outros que seguem até Manaus, ou ainda até o Pará. Em Manaus, essa população vinha sendo acolhida em abrigos, porém superlotados e que não respeitavam algumas características culturais dessas pessoas, o que leva muitos a preferirem se manter pelas ruas, em acampamentos precários, sofrendo todo tipo de preconceito e xenofobia.

Por serem indígenas, são interpretados e julgados com ainda mais preconceito e rigor, devido ao já existente racismo ambiental contra os povos indígenas, o que prejudica fortemente a compreensão das necessidades dessa população por parte do governo brasileiro, que possui concepções ideológicas errôneas contra sua própria população indígena urbana, o que dirá dessa população indígena migrante. E essa população, entre os imigrantes, é justamente a que mais carece de apoio dos serviços e políticas públicas brasileiros, pois são pessoas que não possuem formação profissional, não sendo absorvidos pelo mercado de trabalho brasileiro.

Se faz necessário que o Governo Brasileiro tenha atitudes mais efetivas para o acolhimento dos Warao, ao mesmo tempo em que modifica sua visão sobre sua própria população indígena, e inicia um processo de reparação nacional em relação a justiça ambiental para os povos indígenas. E quando se fala em justiça ambiental, não se refere apenas a demarcação de terras indígenas, mas em proporcionar condições dignas de vida para esses povos, com respeito à sua cultura, crenças e tradições, criação de políticas públicas que favoreçam a sustentabilidade desses povos e proporcione um real debate intercultural entre o governo e as lideranças indígenas.

6 - Referências

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri.; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumarã, 2004. p. 23-39.

ARAGÃO, Tainá.; SANTI, Vilso. Somos migrantes: o uso das redes sociais na produção midiática alternativa sobre a migração venezuelana em Roraima. **Aturá Revista Pan-Amazônica de Comunicação**, v.2, n.1, p. 136-156, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiro. Brasília: CNI, 2017a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília: Casa Civil, 2017b.

BULLARD, Robert. Ética e racismo ambiental. **Revista Eco 21**, ano XV, n. 98, versão online, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2f9bM6N>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FRANCISCO NETO, Lucas. Venezuela e migrações. In: **Anais do VI Congresso Internacional UFES/Paris-Est**, 11 a 14 de setembro, Vitória-ES, 2017. p. 803-817.

GUTERRES, Antonio. **Statement presented at the 72nd Session of the General Assembly of the United Nations**. New York: General Assembly of the United Nations, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2LrNpWj>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

HERCULANO, Selene.; PACHECO, Tania. Introdução: “Racismo ambiental” o que é isso? **Anais do I Seminário Brasileiro contra o Racismo Ambiental**. Rio de Janeiro: Fase, 2006. p. 21-28.

LIMA, Joice. Regimes totalitários e a imigração: uma análise do caso de imigração dos venezuelanos para o Brasil à luz do direito natural. **Revista de Direito FIBRA Lex**, ano 3, n. 4, p. 1-11, 2018.

MILLER, Sarah Deardorff. Xenophobia toward Refugees and Other Forced Migrants. **World Refugee Council Research Paper**, n. 5, p. 1-9, 2018.

MORAIS, Vângela Maria Isidoro de; SANTOS, Luan Correia Cunha . Mediações e cibercultura: estudo de comentários em matéria jornalística sobre a imigração venezuelana em Roraima. **Aturá Revista Pan-Amazônica de Comunicação**, v. 1, n. 2, p. 120-144, 2017.

MOREIRA, Paula Gomes. Entorno e primeiras respostas (g) locais à instabilidade na Venezuela. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 18, p. 87-95, 2018.

OIM - Organização Internacional para as Migrações. **Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil**. Brasília: OIM, Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018a.

OIM - Organização Internacional para as Migrações. **Diagnóstico e avaliação da migração indígena da Venezuela para Manaus, Amazonas**. Brasília: OIM, Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018b.

RANINCHESKI, Sônia Maria.; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. "Polícia Federal deporta 450 imigrantes ilegais venezuelanos de Roraima": um estudo sobre remediation, positivismo e pós-positivismo no jornal O Globo. **Diálogo**, n. 37, p. 39-52, 2018.

ROCHA, Jiuliani Santos; VASCONCELOS, Priscila Elise Alves. Racismo ambiental. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ**, v. 6, n. 1, p. 337-340, 2018.

SANTOS, Carlos Augusto dos; BRASIL, Marília Carvalho; MOURA, Hélio Augusto de. "Personae non gratae?": A imigração indocumentada no estado do Amazonas. **Anais do XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, 2000.

SÉGUIN, Elida. Justiça ambiental e o etnodesenvolvimento. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v.10, n.1, p.133-150, 2013.

ZUKER, Fábio; SENHORAS, Elói; BETHONICO, Maria Bárbara. Brasileiros e Venezuelanos: uma crônica de ódio e compaixão. **Agência Pública**, 12 set., 2018, p.1-13.

ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (CMDU) DO MUNICÍPIO DE MANAUS

Action of the municipal council for urban development (CMDU) of the municipality of
Manaus

Glaucia Maria de Araújo Ribeiro²⁰

Vânia Maria do Perpétuo Socorro Marques Marinho²¹

Resumo: A pesquisa tem por objeto a análise crítica da atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) enquanto órgão integrante do sistema de planejamento urbano de Manaus. A escolha do tema se deu em razão da repercussão de várias decisões noticiadas na mídia local que apontam para a negação do direito à cidade e na cidade, no tocante ao cumprimento das normas do Estatuto da Cidade em Manaus. Como metodologia utilizamos do método dedutivo, pesquisas bibliográficas, teses, artigos, sites, documentários virtuais e história oral através da entrevista realizada com o presidente do CMDU, conforme Anexo II, cabendo destacar que não computamos os Anexos para fins de totalização de páginas, visto saber que os referidos, de números I e II, são meramente ilustrativos. Concluímos que o CMDU não vem exercendo suas atribuições legais na forma prescrita pela legislação, nem possui na sua composição representativa a sociedade civil, o que nos levou a indagar acerca da legitimidade de suas decisões.

Palavras-chave: CMDU; Manaus; planejamento urbano; Estatuto da Cidade; direito à cidade.

Abstract: The research aims at the critical analysis of the performance of the Municipal Council of Urban Development (CMDU) as an integral organ of the urban planning system of Manaus. The choice of theme was due to the repercussion of several decisions reported in the local media that point to the denial of the right to the city and in the city, regarding the compliance with the rules of the City Statute in Manaus. As a methodology we use the deductive method, bibliographical researches, theses, articles, websites,

20 Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Ambiental (UEA). Doutoranda em Direito do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogada e Professora da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) na área de Direito Administrativo. Professora do PPGDA (Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental) da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Email: glauciamariaribeiro@gmail.com

21 Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (2004). Doutoranda em Direito do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas. Professora da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) na área de Direito Ambiental. Email: vmppsmm@gmail.com

virtual documentaries and oral history through the interview with the president of the CMDU, according to Annex II, being worth noting that we do not compute the Annexes for the purpose of page aggregation, since it is known that those mentioned in numbers I and II are merely illustrative. We conclude that the CMDU has not exercised its legal attributions in the form prescribed by the legislation, nor does it have representative civil society, which led us to inquire about the legitimacy of its decisions.

Keywords: CMDU; Manaus; urban planning; City Statute; right to the city.

1 - Introdução

A gestão do espaço urbano por força da Constituição da República é cometida ao município, através da própria Administração Pública ou de órgãos criados para tal finalidade. Como aponta Daniel Gaio (GAIO, 2015, p. 286) “o otimismo com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) se insere em um momento histórico de maior confiança nas instituições públicas em decorrência do processo de redemocratização e das promessas daí advindas”.

Assim foi o Plano Diretor eleito pelo legislador constituinte como o instrumento básico para a política urbana, fazendo necessário perquirir “a respeito das causas e técnicas que provocam o esvaziamento da efetividade dos instrumentos que possibilitariam reduzir as desigualdades sócio-urbanísticas” (GAIO, 2015, p. 288).

Em Manaus, o Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), entes da Administração Pública municipal, a quem a lei atribui tais funções de gestão e planejamento urbano.

Analisar a atuação do CMDU é o objeto deste artigo, de modo a perceber e demonstrar como de fato esta tem se dado, ao longo dos últimos anos no planejamento, ordenamento e gestão do solo urbano.

2 - Competência do CMDU em sede de planejamento urbano

A Constituição de 1988 deu destacada ênfase à matéria urbanística, em especial sobre diretrizes de desenvolvimento urbano concernentes aos planos urbanísticos (art. 21, IX; 30, VIII; e 182) e a função urbanística da propriedade urbana, ancorando aí os fundamentos constitucionais do direito urbanístico.

Houvera assim dois momentos na Lei Maior: (i) o artigo 21, IX, da CRFB atribui competência à União para legislar sobre elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (ii) os planos urbanísticos encontram base constitucional no art. 30, VIII, da CRFB espraiando a competência do Município para promover, sempre que possível, adequado ordenamento territorial, consoante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. “Isso não é competência suplementar, não. É competência própria exclusiva, que não comporta interferência nem da União, nem do Estado”, aduz José Afonso da Silva (SILVA, 2010, p. 57).

Esse ordenamento é função do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, que a CRFB “elevou à condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º)” (SILVA, 2010, p. 57). Combinando os dois dispositivos constitucionais, arts. 30 e 182, o plano diretor é o mecanismo jurídico pela qual se concretiza o processo de planejamento urbanístico local, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes.

Aqui se vislumbra o pilar do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) ao estabelecer diretrizes gerais da política urbana, conforme os arts. 21, XX, 182 e 183, todos da CRFB, a saber: (i) compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, ficando a União limitada somente a dispor sobre normas gerais; (ii) aos Estados compete legislar de forma suplementar respectivamente (art. 24, §§ 1º e 2º), destacando que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados terão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades, mas a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, §§ 3º e 4º).

Diante disso, aos Estados cabe estabelecer normas suplementares das normas gerais federais em direito urbanístico em geral (art. 24, I, e § 2º) e nos setores da proteção florestal, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, da proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI, e § 2º), da proteção ao patrimônio imobiliário histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII e VIII, e § 2º).

“Esses setores integram o campo do direito urbanístico, com a observação de que o patrimônio histórico, cultural e artístico só o integra quando for de natureza imobiliária”, ensina o Autor (SILVA, 2010, p. 68).

Quanto aos Municípios esses têm atuação própria no campo do direito urbanístico. “Há, porém, setores de competência comum e concorrente em que sua atuação é também suplementar da legislação e da ação federal e estadual. Assim é nos setores que indicamos acima (arts. 23, III, IV, VI e VII, e 24, VI, VII e VIII), combinados com o art. 30, II e IX”, alude Silva (2010, p. 68).

Assim, quis o legislador constituinte reconhecer a realização de política urbana de desenvolvimento e de expansão urbana atribuída aos municípios por serem, destacadamente, questões relativas ao interesse local e ao reconhecer essa realidade, reservou à União a edição de normas gerais sobre o tema, conferindo aos municípios a competência para legislar de forma supletiva à ordem legal federal quando assim houver necessidade e plausibilidade jurídica.

O artigo 221 da Lei Orgânica de Manaus (LOMAN) cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), com funções normativas, disciplinares e deliberativas sobre as questões relativas aos sistemas, serviços e ordenação do espaço urbano e nesse panorama constitucional em novembro de 2002 é sancionada a Lei n. 671 que dispõe acerca Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus, trazendo em seu bojo as competências básicas do referido CMDU como integrante do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, consoante o art. 131, inciso II.

O art. 134 do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus (Lei n. 671/2002) trata o CMDU como órgão técnico disciplinar e deliberativo sobre as questões relativas aos sistemas, serviços e ordenação do espaço urbano do Município de Manaus, exercendo suas atribuições na forma estabelecida no artigo 221 da LOMAN, competindo-lhe ainda: (i) acompanhar a implementação do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus; (ii) deliberar, no âmbito do Poder Executivo Municipal, sobre projetos de lei, planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento urbano de Manaus; (iii) deliberar sobre a programação de investimentos que viabilizem as políticas de desenvolvimento

urbano e ambiental; (iv) deliberar sobre propostas oriundas do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB), quanto ao aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão da cidade; (v) aprovar pareceres elaborados pela Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano (CTPCU); (vi) aprovar projetos especiais de empreendimentos de impacto urbano; (vii) aprovar os planos de aplicação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FMDU).

O art. 135 do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus (Lei n. 671/2002) dispunha que o CMDU atuaria como gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e como última instância de recurso nas matérias relacionadas à aplicação da legislação urbana e edilícia do município.

A Lei Complementar n. 2/2014 que dispõe sobre o novo Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus traz em seu art. 40, inciso II, Capítulo II (Da Composição do Sistema Municipal de Planejamento Urbano), o CMDU como integrante do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, tendo o Instituto Municipal de Ordem Social e Planejamento Urbano (IMPLURB) como entidade de direito público interno, sob a forma de autarquia municipal, responsável pelo gerenciamento do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, ao qual compete a assessoria, pesquisa, planejamento e automação para o desenvolvimento de projetos que permitam controlar, planejar, sistematizar e acompanhar todo o processo de crescimento da cidade.

Na Seção II (Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano), a LC n. 2/2014 reafirma em seu art. 43 o CMDU como órgão técnico disciplinar e deliberativo sobre as questões relativas aos sistemas, serviços e ordenação do espaço urbano do Município de Manaus, exercendo suas atribuições na forma estabelecida no artigo 221 da Lei Orgânica do Município de Manaus, competindo-lhe ainda: (i) acompanhar a implementação deste Plano Diretor; (ii) deliberar, no âmbito do Poder Executivo municipal, sobre projetos de lei, planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento urbano de Manaus; (iii) deliberar sobre a programação de investimentos que viabilizem as políticas de desenvolvimento urbano e ambiental; (iv) deliberar sobre propostas oriundas do IMPLURB quanto ao aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão da

Cidade; (v) deliberar sobre análises elaboradas pela Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano (CTPCU); (vi) deliberar sobre os projetos especiais de empreendimentos de impacto urbano e ambiental; (vii) deliberar sobre a dispensa do valor da contrapartida referente à outorga onerosa de alteração de uso; (viii) deliberar sobre os planos de aplicação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FMDU) dando publicidade ao uso do mesmo; (ix) uniformizar entendimentos sobre os casos em que a legislação urbanística for omissa a respeito do tratamento jurídico a ser dado à matéria, dando publicidade da decisão em link específico, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo estabelecer as normas de competência e funcionamento do CMDU (art. 43, parágrafo único).

O art. 44 da LC n. 02/2014 preceitua que o CMDU, cuja composição será conforme disposto na LOMAN (art. 45) atuará como gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e última instância recursal nas matérias relacionadas à aplicação da legislação urbana e edilícia do Município, estipulando que a reunião será pública e garantir-se-á o direito de pronunciamento do interessado ou seu representante legal (art. 44, parágrafo único).

Deste modo, o CMDU é presidido pelo Prefeito Municipal ou por pessoa por ele designada, e dele participam como membros os representantes dos seguintes órgãos e entidades: (i) Câmara Municipal de Manaus; (ii) Procuradoria Geral do Município; (iii) Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno; (iv) Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade; (v) Secretaria Municipal de Infraestrutura; (vi) Secretaria Municipal de Saúde/Visa Manaus; (vii) Instituto Municipal de Planejamento Urbano; (viii) Instituto Municipal de Engenharia e Fiscalização do Trânsito; (ix) Superintendência Municipal de Transportes Urbanos; (x) Casa Civil²²; (xi) Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Amazonas; (xii) Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil do Município de Manaus; (xiii) Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Amazonas; (xiv) Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Amazonas; (xv) Câmara de Dirigentes Lojistas de Manaus; (xvi) Federação das Indústrias do Estado do

²² Texto do inciso X inserido por meio da Emenda à Loman nº 095 de 12.02.2019 – e DOLM 14.02.2019 – Ano VI, Edição 1042

Amazonas²³; (xvii) Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Amazonas²⁴; (xviii) Associação das Empresas de Mercado Imobiliário do Amazonas (Ademi-AM).²⁵

Aqui vale um adendo. É flagrante a ausência da efetiva participação da sociedade civil e o Presidente do CMDU, Telamon Firmino Neto²⁶ ao ser indagado, em entrevista (Anexo II), acerca da composição deste, e da não inclusão de representações sociais, tais como (a) movimentos da sociedade civil, (b) sociedades civis não governamentais, (c) associações de bairros, (d) líderes comunitários, respondeu que tal se deve a dificuldade em fazer uma reunião com mais membros, pois dezoito “já é muito complexo” esclarecendo ainda que nove membros representam a sociedade civil²⁷ e os outros nove são vinculados ao Município. Vale complementar ainda que não há nessa composição membros da comunidade científica, seja essa pública ou privada, como, por exemplo, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), a Universidade Federal do Estado do Amazonas (UFAM), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), o Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA), Faculdades Martha Falcão, dentre outros, como membros do CMDU, numa clara alusão de um conselho composto por atores sociais que, em grande parte, dominam a atividade econômica em Manaus, enfraquecendo suas decisões por falta de substrato científico e legitimidade devido a não participação das classes representativas acima mencionadas.

23 Texto do § 1º alterado pela Emenda à Loman nº 087 de 15.07.2014 – e-DOLM 17.07.2014 – Ano I, Edição 187.

24 Texto do inciso XVII inserido por meio da Emenda à Loman nº 095 de 12.02.2019 – e-DOLM 14.02.2019 – Ano VI, Edição 1042.

25 Texto do inciso XVIII inserido por meio da Emenda à Loman nº 095 de 12.02.2019 – e-DOLM 14.02.2019 – Ano VI, Edição 1042

26 Em 29.5.2019, na sede do IMPLURB, onde se localiza o CMDU pelas pesquisadoras que subscrevem este artigo.

27 Na verdade houve um engano nesta contagem do entrevistado porque são 10 integrantes de Instituições públicas e 8 da sociedade civil. Vejamos: (i) Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Amazonas; (ii) Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil do Município de Manaus; (iii) Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Amazonas; (iv) Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Amazonas; (v) Câmara de Dirigentes Lojistas de Manaus; (vi) Federação das Indústrias do Estado do Amazonas; (vii) Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Amazonas; (viii) Associação das Empresas de Mercado Imobiliário do Amazonas (Ademi-AM).

Na verdade, reflete o CMDU ausência de participação democrática da população no planejamento urbano, cuja falta de apoio público pode fraquejar sua execução, já que seu caráter deliberativo, decidir a favor ou contra o projeto em análise, necessita ser moldado às aspirações e bem-estar da comunidade, afinal as questões debatidas no âmbito do CMDU devem levar em consideração os aspectos de tempo, espaço e volume: (i) tempo porque o objeto discutido abrangerá a comunidade por (in)determinado tempo; (ii) área geográfica debatendo as circunstâncias do meio físico em que vive a sociedade, qualquer que seja a realidade local, seja ela transporte público, saúde, energia elétrica, saneamento básico, educação, segurança pública, etc; (iii) volume no sentido de que todo objeto demanda dispêndio de recursos. Patente assim que o consentimento popular torna o conteúdo da decisão mais humana e democrática.

O que se vê claramente aqui é a apropriação da técnica de gestão participativa do Plano Diretor para legitimar a política de gestão, de resposta da Administração. De fato, a participação política não se faz presente no planejamento e gestão da cidade, “mas sim a da ideologia, que se refere ao discurso do Estado” (VILLAÇA, 1999, p. 227).

Nota-se que o Plano Diretor, em consonância à CRFB/88, assume a função de instrumento básico da política urbana do Município, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade legal (art. 182), como afirma José Afonso da Silva (SILVA, 2010, p. 97).

É o impulso para o surgimento de planos urbanísticos em municípios que possuam mais de 20.000 habitantes, com uma feição mais dinâmica e democrática, agregando uma perspectiva voltada ao desenvolvimento intramunicipal, respeitando sempre a autonomia urbana. No caso de Manaus, com previsão legal na LOMAN é criado o CMDU, cuja raia de atuação é voltada para o desenvolvimento urbano planejado.

Numa análise comparativa entre o Plano Diretor de Manaus passado (Lei n. 671/2002) e o Plano Diretor atual (Lei Complementar n. 2/2014) é possível constatar expansão, ainda que tímida, da competência do CMDU em sede de planejamento urbano. Senão vejamos:

CMDU: COMPETÊNCIA PARA ATUAR SEGUNDO PLANO DIRETOR	
Lei n. 671/2002	Lei Complementar n. 2/2014
i) acompanhar a implementação do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus	(i) acompanhar a implementação do Plano Diretor
(ii) deliberar, no âmbito do Poder Executivo Municipal, sobre projetos de lei, planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento urbano de Manaus	(ii) deliberar, no âmbito do Poder Executivo municipal, sobre projetos de lei, planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento urbano de Manaus
(iii) deliberar sobre a programação de investimentos que viabilizem as políticas de desenvolvimento urbano e ambiental	(iii) deliberar sobre a programação de investimentos que viabilizem as políticas de desenvolvimento urbano e ambiental
(iv) deliberar sobre propostas oriundas do Instituto Municipal de Planejamento Urbano, quanto ao aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão da cidade	(iv) deliberar sobre propostas oriundas do Implurb quanto ao aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão da Cidade
(v) aprovar pareceres elaborados pela Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano	(v) deliberar sobre análises elaboradas pela Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano (CTPCU)
(vi) aprovar projetos especiais de empreendimentos de impacto urbano	(vi) deliberar sobre os projetos especiais de empreendimentos de impacto urbano e ambiental
(vii) aprovar os planos de aplicação do Fundo de Desenvolvimento Urbano	(vii) deliberar sobre a dispensa do valor da contrapartida referente à outorga onerosa de alteração de uso
	(viii) deliberar sobre os planos de aplicação do Fundo de Desenvolvimento Urbano dando publicidade ao uso do mesmo
	(ix) uniformizar entendimentos sobre os casos em que a legislação urbanística for omissa a respeito do tratamento jurídico a ser dado à matéria, dando publicidade da decisão em link específico, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo estabelecer as normas de competência e funcionamento do CMDU

Sua competência administrativa, quadro comparativo acima, foi ampliada, embora as ações de atuação descritas no Plano Diretor de 2002 (Lei n. 671/2002) tenham permanecido intactas ou praticamente inalteradas no Plano Diretor de 2014 (LC n. 2/2014), a saber: (i) no Item V (2002) havia previsão de aprovar pareceres elaborados pela Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano (CPTCU), enquanto no Item V (2014) o CMDU deixa de aprovar e passa a “deliberar sobre análises elaboradas pela Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano (CTPCU)”. Ou seja, sua atuação não mais se restringe a aprovar, mas também analisar e a depender da situação, aprovar

ou não, as análises elaboradas pela CTPCU; (ii) no Item VI (2002) tinha por missão aprovar projetos especiais de empreendimentos de impacto urbano, no ano de 2014 passa a deliberar sobre os projetos especiais de empreendimentos de impacto urbano e ambiental. Quer dizer o mesmo raciocínio do item anterior pode ser aplicado neste item VI; (iii) o Item VII (2002), qual seja “aprovar os planos de aplicação do Fundo de Desenvolvimento Urbano” corresponde ao Item VIII no Plano Diretor de 2014 alargando-se sua competência neste ao dizer que decidirá como aplicará os recursos derivados ao FDU consagrando, simultaneamente, o princípio da transparência que rege o Poder Público; (iv) o Item VII do Plano Diretor de 2014 (MANAUS, 2014) traz uma novidade ao dispor sobre a deliberação da dispensa do valor da contrapartida referente à outorga onerosa de alteração de uso (art. 90) dando destaque a esse instrumento jurídico de desenvolvimento da política urbana, com expressa previsão na Lei n. 10.257/2001; (v) o Item IX do Plano Diretor de 2014 não tem correspondente no Plano Diretor de 2002 e visa assegurar o CMDU também como Corte Recursal ao dispor que deverá “uniformizar entendimentos sobre os casos em que a legislação urbanística for omissa a respeito do tratamento jurídico a ser dado à matéria, dando publicidade da decisão em link específico, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo estabelecer as normas de competência e funcionamento do CMDU”.

Em entrevista com o Presidente do CMDU, Telamon Firmino Neto²⁸ (Anexo II), ao ser indagado sobre tal atuação, assegurou que “os processos que são encaminhados ao CMDU vêm via IMPLURB e geralmente são processos relativos ao uso e ocupação do solo ou os dois. Mudança de uso do solo, por exemplo, é muito corriqueiro, quer o cidadão alterar suas atividades econômicas e precisa de autorização em razão do setor urbano que já restringe no plano ou por refletir impacto tipo 3, tipo 4 ou tipo 5²⁹, pois precisa de licença prévia (CIT)³⁰ antes de CNPJ e JUCEA”.

28 Em 29.5.2019, na sede do IMPLURB, onde se localiza o CMDU pelas pesquisadoras que subscrevem este artigo.

29 Durante a entrevista o entrevistado explicou que as mudanças Tipo 2 e Tipo 3 não necessitam de CIT, pois de baixíssimo impacto.

30 Certidão de Informação Técnica para Uso do Solo (CIT).

O art. 4º da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) traz a categoria de instrumentos de planejamento, e em seu inciso V, enumera os institutos jurídicos e políticos, dentre os quais, a “outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso”, letra ‘n’ do referido inciso, que a doutrina trata como solo criado³¹, e que pode ser utilizado em programas e projetos urbanos específicos, exigindo-se, a depender da situação, uma contrapartida, que pode ser prestada mediante o pagamento de preço público, entrega de bens, realização de obras ou serviços³². Nesse sentido ‘a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso’ é a “faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus”, cujo instrumento tem por objetivo corrigir “distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade (art. 170, III da CB)”, consoante nos ensina Eros Grau (STF, 2008).

No que concerne a contrapartida auferida na adoção “outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso” o art. 31 da Lei n. 10.257/2001 impõe que a arrecadação dos recursos angariados por esse mecanismo e recolhida ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) deverá ser destinada às finalidades dispostas nos incisos I a IX do art. 26 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a fim de consagrar a destinação precípua da função social da cidade.

Nesse ponto, se vislumbra um esvaziamento do aparato legal do Estatuto da Cidade no tocante aos avanços sociais da cidade, o que se traduz na realidade manauara, com a comparação entre o previsto no Estatuto da Cidade e as Atas consultadas no site oficial do CMDU.

Em breve análise das Atas deliberativas no site oficial do CMDU (MANAUS-CMDU), Anexo I, por um período de sete meses (de 4 de setembro de 2018 a 10 de abril de 2019),

31 Solo criado – Outorga onerosa do direito de criar solo – Ônus do proprietário de imóvel urbano – Pagamento da parcela que não configura tributo, por inexistir obrigação. RE 387.047, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 6.3.2008 (STF, 2008).

32 Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: (...) III – a contrapartida do beneficiário.

constata-se que a atuação do CMDU passa ao largo de uma eficaz gestão urbana, visto que a maioria de suas decisões, embora tratem de outorga onerosa de alteração de uso e/ou atividade, não há como identificar o seu quantum e também, com relação à aplicação de medidas compensatórias e/ou mitigatórias foram detectadas somente (i) três decisões obrigando doação de mudas para plantio e arborização à SEMMAS (Atas dos dias 14.12.2018, 9.1.2019 e 3.4.2019), (ii) apenas uma decisão impondo um recolhimento ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) no valor de R\$11.128,25 (Ata do dia 3.4.2019), (iii) uma decisão com provável medida compensatória de realizar “abrigo de ônibus indicado pela Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano (CTPCU) caso seja alterado o uso industrial do tipo 3 para o tipo 4 (Ata do dia 7.11.2018) e (iv) quatro decisões com aplicações de medidas compensatórias/mitigatórias previstas em parecer da CTPCU (pareceres esses inacessíveis nas citadas Atas dos dias 26.9.2018, 28.11.2018, 5.12.2018, 13.2.2019, 1.3.2019).

Para Daniel Gaio trata-se do fenômeno de mercantilização da cidade que “tem se estruturado na flexibilização do uso do solo e na desregulamentação urbanística, criando cidades de exceção por meio de regras ad hoc que geram descontinuidades no seu espaço legal” (GAIO, 2015, p. 292). E o Autor vai mais além quando aduz que “a viabilização jurídica dessa estratégia se baseou em instrumentos como a operação urbana consorciada e a outorga onerosa do direito de construir a partir do coeficiente variável, os quais foram inseridos no Estatuto da Cidade por solicitação do próprio mercado imobiliário” (GAIO, 2015, p. 292).

Dentre as atribuições do CMDU há expressa previsão legal como instância recursal (art. 44 da LC n. 2/2014) e durante a entrevista com Telamon Firmino Neto, detectamos que as deliberações do CMDU nos dias atuais são limitadas, praticamente, à atuação em sede de recurso administrativo, visto que as funções de fiscalização de políticas públicas e de planejamento urbano foram delegadas às Secretarias municipais por carência de pessoal técnico no CMDU para tais ações, como disse seu Presidente.

Com relação à atividade fiscalizatória do CMDU ter sido delegada aos Órgãos municipais e, em consequência, ter-se tornado mera instância recursal, Telamon Firmino

Neto ao ser indagado sobre esse esvaziamento de execução e o acompanhamento da implementação das políticas públicas de desenvolvimento urbano, o mesmo afirmou ter convicção que ao CMDU “não cabe fiscalizar no sentido da palavra de cobrar, que o CMDU realmente delega aos profissionais específicos para atuar e para o Prefeito trazer uma resposta para sociedade” e que, diante disso, o CMDU ao “deliberar os casos com status recursais acaba sendo sim um Órgão Recursal”.

3 - Análise da função legal e da atuação do CMDU

Manaus passou ao longo de sua história por diferentes processos de intervenção urbanística, porém todos com vistas ao seu embelezamento, o que nos reporta ao ocorrido em Paris, levado a feito por Haussmann, por volta de 1853 (HARVEY, 2014, p. 34), bem como aquelas apresentadas em documentário acerca da modernização da cidade de São Paulo (FERRAZ; ABREU; SCARPELINI, 2009), sem pensar em garantir a população o que hoje se reconhece como o direito à cidade, no sentido emprestado por Harvey (2014, p. 30):

Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental.

Importante a distinção trazida por Bianca Tavolari entre direito à cidade e direitos na cidade: “Marcuse distingue os direitos na cidade no plural - direito à moradia, ao transporte, ao uso de equipamentos públicos, a participação nas decisões locais, entre outros – e o direito à cidade no singular que exigiria a completa transformação dela e permitiria instaurar uma organização autogestionária” (TAVOLARI, 2016, p. 104).

Aqui aflora ainda o sentido reivindicatório do direito à cidade, como um direito aberto, uma necessidade para quem não o tem, mas que pode ser invocado por qualquer grupo social tanto em busca da implementação de políticas públicas como para obstar as que são indesejáveis³³.

33 Anotações de aula do Prof. Dr. Daniel Gaio em 21 mai.2019. DINTER UFMG/UEA.

Nesta linha de raciocínio, o direito à cidade não pode ser visto como algo estanque e definitivo, visto que sua construção se renova a cada dia a partir das percepções sociais do que é Direito (GAIO, 2016, p. 245), mas sem nos deixarmos levar pela visão de que a norma legal, isto é, o Direito, tudo resolveria. Aliás este sentimento, denominado de “fetichismo da lei” (GAIO, 2016, p. 245), é apontado por muitos doutrinadores como o responsável pelo arrefecimento na participação reivindicatória dos movimentos sociais que foram de grande importância nas conquistas dos direitos à cidade, pré-Constituição de 1988, e que com o processo de institucionalização passa creditar ao Direito o papel de protagonista até mesmo para a reforma urbana.

Ora, como deixar a cargo do Estado um papel que não lhe cabe? A função precípua do Estado é a pacificação social, é a redução dos conflitos, portanto quanto mais atrelados estiverem os movimentos sociais a instituições maiores serão as chances de serem esvaziados politicamente como força representativa de um determinado segmento da sociedade.

A partir da Constituição de 1988 (art. 182, § 1º), com a expressa previsão da gestão urbana a cargo dos entes federativos municipais, através do Estatuto da Cidade, como já mencionado, a cidade de Manaus editou em 2002 a Lei n. 671 - Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus.

A exemplo da maioria das cidades brasileiras o modelo de ocupação urbana adotado é o de cidade esparsa, com a expansão dos limites da área urbana sendo ampliados a cada nova investida de “planejamento”.

Com o novo Plano Diretor não é diferente. A expansão da cidade se direciona para as zonas Leste e Norte, e as construções de moradias sociais se dão nestas áreas para onde são deslocadas inclusive as famílias removidas das áreas que passaram por processos de intervenção urbanística [requalificação (?), reurbanização (?)], aí incluído o PROSAMIN³⁴, nos seus vários estágios.

³⁴ Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM) concebido em 2003, é um trabalho de formatação da gestão compartilhada com comunidades que seriam atendidas posteriormente pelo citado Programa.

Mas a cidade é mais do que moradia, é o local da vida, do conflito, dos encontros, onde a realidade urbana acontece, “o urbano se manifesta como exigência de encontro, de reunião, de informação” (LEFEBVRE, 2016, p. 80) e a população de baixa renda, em sua maioria operários, é empurrada para as periferias, expropriada do direito à cidade, mas num movimento de resistência ela se reestrutura, busca no seu afastamento a construção de sua nova centralidade”, pois não existe realidade urbana sem centro urbano.

Assim é que trazemos o caso concreto objeto do presente artigo, que reúne em si toda a práxis relativa ao viver na cidade e a negação do direito à cidade, nas áreas periféricas para onde o próprio “planejamento urbano oficial” as empurrou, senão veja-se:

Em 30/07/2018, o Ministério Público do Estado do Amazonas (MPAM) através da 63 PROURB ajuizou Ação Civil Pública (ACP) que tomou o n. 633503-45.2018.8.04.001 em face de Auto Posto União Ltda. (posto de gasolina), Município de Manaus e Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB), em razão da constatação de irregularidades no licenciamento para construção de um posto de combustível no loteamento Colina do Aleixo, no bojo do Inquérito Civil n 038.2017.000147-63 PROURB.

Cabe aqui, uma pequena digressão tanto a título de esclarecimento do modo como se operacionalizam tais situações no MPAM, como para reforçar o que afirmamos acerca da reconstrução de sua centralidade pelas populações empurradas para as periferias das cidades.

O Inquérito Civil, teve sua origem numa denúncia levada pela Associação dos Moradores do Conjunto Colina do Aleixo (AMCOA) ao MPAM, após frustradas tentativas de obstar, junto ao IMPLURB e ao CMDU, à aprovação da construção de um posto de gasolina a menos de 150 metros da Escola Municipal Roberto Ruiz Hernandez, funcionando em 2 turnos com cerca de 260 crianças em cada escala, além das residências dos próprios moradores, fatos estes corroborados pelo Parecer n. 195/2017 da Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano (CTPTU), que atesta estar a Escola a 71,74 metros, o que torna inócua a modificação introduzida na Lei n. 1.838/2014 pela Lei n.

2.402/2019³⁵ que reduziu em 50% a restrição anterior, em detrimento da segurança da população. Prossegue, o citado Parecer informando que em 10.10.2016, o CMDU através da Decisão n. 759/2016 (CMDU, 2016) indeferiu o licenciamento desta mesma obra em consonância com o Parecer n. 621/2016 da CTPCU.

Porém após carta do empreendedor solicitando novamente o encaminhamento do mesmo processo ao CMDU, este em 8.3.2017 (CMDU, 2017), sem que houvesse qualquer modificação concreta nos fatos ou na legislação, decidiu pelo provimento integral, deferindo a aprovação e licença com alteração de uso, com anuência do Relator primordial para o imóvel em questão, por entender, desta feita, que este não promove riscos para a população em virtude das técnicas e dispositivos utilizados, contrariando frontalmente a Lei n. 1.838/2014 e o Parecer Técnico do CTPCU que supostamente deveriam servir-lhes de razão de decidir³⁶.

E eis que surge aqui a prova concreta do que apontamos anteriormente acerca da falácia da democracia na gestão da cidade através da suposta participação da sociedade civil, a saber: O Ministério Público do Estado do Amazonas (MPAM) detectou que a aprovação se deu com a anuência da FIEAM e o voto do SINDUSCON, e a abstenção dos conselheiros do IMPLURB, Secretaria Municipal de Finanças (SEMEF), Procuradoria Geral do Município (PGM), Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINF), Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMMAS) e Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil (SINTRACOMECA), sem que estes consignassem em Ata as justificativas de suas abstenções, como determina o Regimento Interno do CMDU (MANAUS, 2012).

Ora qual o papel dos representantes da Administração Pública no CMDU, coonestar com ilegalidades praticadas em flagrante violação do interesse da sociedade e da legislação cuja função primordial que lhes é cometida é o seu estrito cumprimento? Tal proceder caracteriza-se como prática de prevaricação (³⁷, crime próprio de servidor

35 Art. 44 Os postos de abastecimento e de serviços para veículos somente poderão ser instalados num raio superior a 100 m (cento metros) dos estabelecimentos de concentração de pessoas de qualquer natureza. (Redação dada pela Lei n. 2.402/2019).

36 Ação Civil Pública n 0633503-45.2018.8.04.001.

37 Cf. o art. 319 (BRASIL, 1940).

público³⁸, descrito no Código Penal Brasileiro, sem prejuízo da violação dos deveres inerentes à função que se traduzem na prática de improbidade administrativa, igualmente punível nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429 de 2.6.1992)³⁹. A Constituição da República impôs a Administração Pública, deveres indisponíveis em seu art. 37⁴⁰ e como bem ensina Hely Lopes Meirelles (2016, p. 105):

A eficiência é um dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Tem-se portanto a demonstração cabal, da negação do princípio da eficiência no exemplo trazido neste trabalho, sem tornarmos de somenos importância a negação do direito à cidade, aqui instrumentalizado através do “esvaziamento da efetividade dos instrumentos (do Plano Diretor) que possibilitariam reduzir as desigualdades socio-urbanísticas” (GAIO, 2015, p. 288) através do menosprezo à garantia do cumprimento da função social da propriedade⁴¹ (seja ela pública ou privada), sistematicamente burlado “por meio de um processo que provocou o esvaziamento do Plano Diretor Municipal” (GAIO, 2015, p. 292).

Corroborando tal assertiva, trago, a guisa de informação situação análoga a aqui descrita, ocorrida em 2006, quando, uma outra empresa, DAT- Comércio e Derivados de Petróleo Ltda., do mesmo ramo de comércio de combustíveis, solicitou autorização para implantar um posto de gasolina no mesmo Corredor Ecológico Urbano do Igarapé do Mindu⁴², desta feita na frente do Condomínio Residencial Greenwood Park, situado na Avenida Efigênio Sales n. 2.226, bairro Aleixo (fotos ilustrativas abaixo), local de

38 Definição legal de Funcionário público, Art. 327 do Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940).

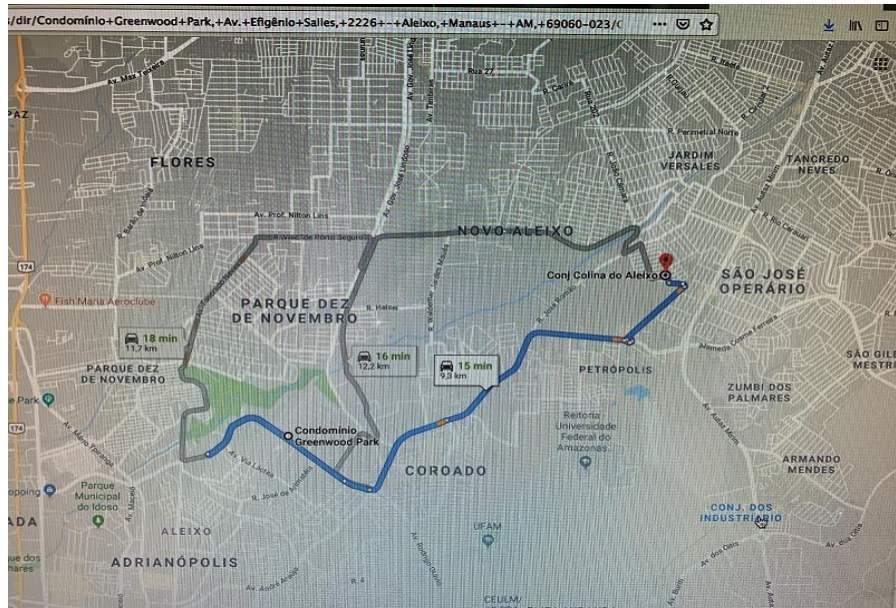
39 Arts. 11 e 12. III (BRASIL, 1992).

40 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).

41 Art. 182 § 2º da CRFB (BRASIL, 1988).

42 Decreto n. 9.329/2007 (MANAUS, 2008).

residência de pessoas de classe média alta (comerciantes, profissionais liberais, magistrados, etc).



Distância entre os dois postos de gasolina – Av. Efigênio Sales e Rua José Romão, Bairro São José I



Posto de gasolina da empresa DAT na Av. Efigênio Sales

O empreendedor teve seu pleito negado em razão da mesma Lei n. 1.838/2014⁴³ (em sua redação original) e ajuizou um Mandado de Segurança (MS), que tramitou sob o n. 001.06.015020-4 na 5ª Vara da Fazenda Pública Municipal/AM, que teve por resultado a confirmação da impossibilidade de implantação de sua atividade comercial, em razão da previsão legal retromencionada.

Não se está aqui questionando o acerto da decisão da Administração Pública e nem do Poder Judiciário, que foram e são corretas e em consonância com a norma legal e a função social da propriedade. O que se pretende apresentar é que para o mesmo peso a mesma Administração Pública usou de duas medidas, sendo a única diferença gritante, entre os casos, o nível econômico da população afetada, numa clara negação ao direito à cidade e a cidadania.

Aqui nos valem das palavras de Ermínia Maricato, “Na cidade não queremos só terra, nós queremos o direito à cidadania, a vida na cidade” (TAVOLARI, 2016, p. 99), secundada por Borja e Carrion (2017, p. 25) ao afirmarem que “as cidades e regiões urbanas, hoje, se caracterizam pela desigualdade social e a exclusão social e territorial” e prosseguem “os males da cidade não são produto da fatalidade, e tampouco da sustentabilidade do território e do planeta, nem da desigualdade social, a injustiça espacial e a pobreza crescem nas regiões urbanizadas. Há causas e agentes responsáveis.

4 - Considerações finais

No presente texto buscou-se demonstrar o modo de atuação do CMDU enquanto parte integrante do sistema de planejamento, gestão e ordenamento do espaço urbano do município de Manaus, ao par com as modificações das normas legais que regem esse subsistema voltado para o planejamento urbano, com vistas a garantir o direito a cidade e na cidade aos habitantes de Manaus.

Demonstrou-se, embasados principalmente em Lefebvre⁴⁴ (2016, p. 80) que há uma enorme diferença entre planejamento urbano, direito a cidade e a mera construção de

⁴³ Texto legal apresentado na nota de rodapé 19.

⁴⁴ “o urbano se manifesta como exigência de encontro, de reunião, de informação” (LEFEBVRE, 2016, p. 80).

moradias para pessoas de baixa renda (conjuntos habitacionais nas periferias da cidade), como forma de garantir a efetivação do que preconiza o Estatuto da Cidade na busca pela cidade que cumpra suas funções de lócus de integração e convivência.

Em decorrência desta análise, ao par com as palavras do próprio presidente do CMDU foram trazidos casos paradigmáticos, que demonstram o esvaziamento das funções legais do mencionado Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, reduzindo-o a mera instância recursal, nem sempre comprometido com o cumprimento das leis a que se subordina e nem aos interesses da sociedade civil, que aliás, como apontado, não se enxerga representada na sua composição.

5 - Referências

BORJA, Jordi; CARRION, Fernando. Ciudades resistentes, ciudades posibles. In: BORJA, Jordi; CARRION, Fernando; CORTI, Marcelo (Org.). **Ciudades resistentes, ciudades posibles**. Barcelona: Editorial UOC, 2017, p. 17-58.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro**. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Congresso Nacional, Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei n. 8.429/92**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 16 jun. 2019.

CMDU. **Atas do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: <<http://implurb.manaus.am.gov.br/cmdu/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

CMDU. **Decisão n. 759/2016**. Disponível em: <<http://implurb.manaus.am.gov.br/cmdu/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

CMDU. **Ata da 10ª Reunião ordinária do CMDU /2017**. Disponível em: <<http://implurb.manaus.am.gov.br/cmdu/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

FERRAZ, Caio Silva, ABREU, Luana de; SCARPELINI, Joana. **Entre Rios – A urbanização de São Paulo**, 2009. Disponível em: <<https://youtu.be/Fwh-cZfWNlc>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

GAIO, Daniel. O fetiche da lei e a reforma urbana no Brasil. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de (Org.) **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, p. 283-296.

GAIO, Daniel. O direito à cidade e seu processo de institucionalização no Brasil. In: GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; LOPES, Monica Sette; NICÁCIO, Camila Silva (Org.). **Eficiência, eficácia e efetividade: velhos desafios ao novo Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: Initia Via, 2016, p. 236-250.

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

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade II**. 2ed. Tradução Margarida M Andrade, Pedro H Denski e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

MANAUS. **Decreto n. 9.329/2007**. Cria o Corredor Ecológico Urbano do Igarapé do Mindu. Publicado no DOM nº 2082 de 10 nov. 2008. Disponível em: <semmas.manaus.am.gov.br/wp.../10/Decreto-9.329-de-26-de-outubro-de-2007>. Acesso em: 29 jun. 2019.

MANAUS. **Decreto n. 1450, de 10 de Fevereiro de 2012** - Altera e Consolida, o Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/decreto/2012/145/1450/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

MANAUS. **Lei Complementar n. 2/2014**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-complementar/2014/0/2/lei-organica-manaus-am>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

MANAUS. **Lei n. 2.402, de 16 de janeiro de 2019** - Altera a Lei nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014, que dispõe sobre as Normas de Uso e Ocupação do Solo no Município de Manaus, e dá outras providências.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. atual até a Emenda Constitucional n. 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

STF. **RE 387.047**, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 6.3.2008. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3065390&ext=RTF>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos Cebrap**, n. 104 p. 93-109, mar. 2016.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 169-243.

DIREITO À CIDADE E GENTRIFICAÇÃO NO BAIRRO PARQUE DAS TRIBOS, NA CIDADE DE MANAUS/AM

Right to the city and gentrification in the neighborhood of the
"Parque das Tribos", in the city of Manaus /AM

Denison Melo de Aguiar⁴⁵
Adriana Almeida Lima⁴⁶
Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho⁴⁷

Resumo: A gentrificação é uma forma de violar o Direito à cidade. O objetivo deste artigo é relacionar o Direito à cidade com a gentrificação no bairro parque das tribos, na cidade de Manaus/AM. A metodologia utilizada foi a pesquisa teórica-bibliográfica e documental, em especial sobre gentrificação, Direito à cidade e Bairro Parque das Tribos, na cidade de Manaus. Constatou-se que o bairro parque das Tribos é um caso de gentrificação, pois há tentativas de retirar as etnias daquela região com o fim de transformar num condomínio de luxo. Conclui-se que o Direito à cidade a povos indígenas e comunidades tradicionais é um Direito que deve ser efetivado considerando as complexidades sociais, que a cidade de Manaus possui.

Palavras-chave: gentrificação; direito à cidade; Parque das Tribos; povos indígenas; condomínio de luxo.

Abstract: Gentrification is a way of violating the right to the city. The objective of this article is to relate the Law to the city with the gentrification in the neighborhood Parque das Tribos, in the city of Manaus/AM. The methodology used was the theoretical-bibliographical and documentary research, especially on gentrification, Right to the city and Parque das Tribos neighborhood, in the city of Manaus. It was noticed that the neighborhood Parque das Tribos is a case of gentrification, because there are attempts to remove the ethnic groups of that region with the purpose of transforming it into a luxury condominium. It is concluded that the right to the city to indigenous peoples and

45 Professor de Direito da Universidade do Estado do Amazonas. Líder da Clínica de Mecanismos de soluções de Conflitos (MARbiC-UEA/CNPq). Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Email denisonaguiarx@hotmail.com.

46 Professora de Direito da Universidade do Estado do Amazonas. Membro da Clínica de Mecanismos de soluções de Conflitos (MARbiC-UEA/CNPq). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Email: a.almeida.lima@uol.com.br

47 Professor da Universidade do Estado do Amazonas. Doutor em Desenvolvimento Sustentável e Mestre em Ciência Política. Coordenador do Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA). Pesquisador líder do grupo de Pesquisa Direito de águas, da Universidade do Estado do Amazonas. Email: erivaldofilho@hotmail.com

traditional communities is a right that must be realized considering the social complexities that the city of Manaus possesses.

Keywords: gentrification; right to the city; Park of the Tribes; indian people; luxury condominium.

1 - Introdução

A relação entre Direito à cidade e gentrificação se mostra diante de uma realidade de estímulo a desigualdade social e exclusão dos pobres ao Direito à cidade. A gentrificação é um instrumento de benefício ao capital privado, que se utiliza do Estado para ter lucro, quando quer se ter uma remoção obrigatória de pobres, para um processo de lucratividade diante desta remoção. Portanto, há de se considerar a gentrificação como uma forma de violação ao Direito à cidade.

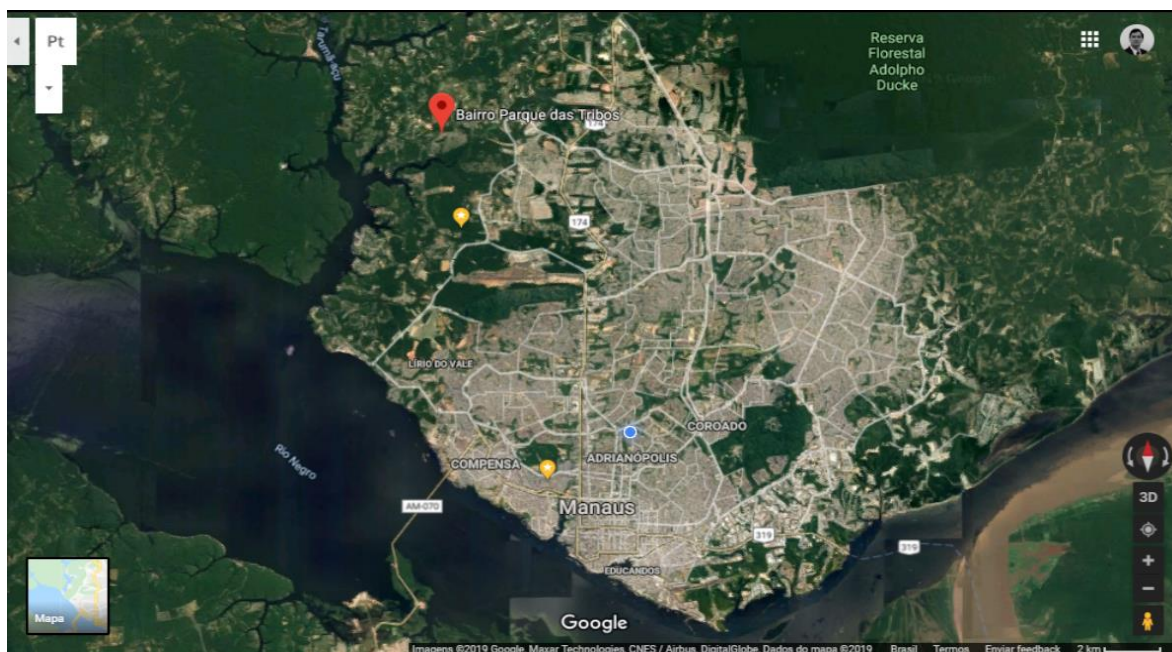
O objetivo deste artigo é relacionar o Direito à cidade com a gentrificação no bairro parque das tribos, na cidade de Manaus/AM. O Direito à cidade e gentrificação no bairro das tribos é uma realidade social, em especial ao se tratar de povos indígenas que lá se encontram. Dessa forma, esta relação evidencia uma realidade social e complexa na cidade de Manaus. Esta pesquisa é socialmente relevante, pois no bairro das tribos há a presença de várias etnias e é uma região de conflito fundiário.

A metodologia utilizada foi a pesquisa teórica-bibliográfica e documental. Partiu-se da pesquisa bibliográfica em obras sobre o Direito à cidade e gentrificação, centrando-se nos seus conceitos e características mais importantes para descrever a relação entre ambas, em especial na teoria que estas se apresentam; no segundo momento, se fez uma pesquisa teórica-bibliográfica sobre o bairro das tribos, para mostrar o perfil desta realidade social peculiar, da cidade de Manaus e por fim, se fez uma pesquisa documental, em específico, nos processos judiciais que envolvem o caso do bairro das tribos, e no que possa evidenciar a violação dos Direitos à cidade, através da gentrificação. Assim sendo, se fez um levantamento bibliográfico relacional entre a teoria do Direito à cidade e gentrificação aplicados ao caso do Bairro das tribos.

A cidade Manaus é a capital do Estado do Amazonas, e conta com uma população de 2.130.264 habitantes (IBGE, 2010, p. 01), estimativa estabelecida em último censo,

realizado em 2010. Na análise da distribuição espacial dos autodeclarados indígenas revelada pelos Censos Demográficos, observou-se que a Região Norte e o ambiente amazônico mantêm a supremacia ao longo dos Censos, com 37,4% de um total de 817 mil dos indígenas autodeclarados em todo o país (IBGE, 2010, p. 01). Trata-se de uma cidade grande e urbanizada, que conta com uma rica variedade socioambiental no que se refere aos povos indígenas que integram a população local.

O bairro denominado Parque das Tribos está localizado na região oeste da cidade de Manaus (figura 1), região ao mesmo tempo periférico e de interesse para os condomínios de luxo da cidade de Manaus. Neste, vivem cerca de mil famílias. Elas são originárias de 35 etnias (AMAZONIA REAL, 2018, p. 03), bem como possui família que se autodeclaram serem de comunidades caboclas e ribeirinhas. Portanto, é um local onde povos indígenas e comunidades tradicionais coexistem.



Fonte: Google Maps, 2019. Localização do Bairro das Tribos na cidade de Manaus.

Desse modo, nesta pesquisa, se questiona o seguinte: Como se apresenta a relação entre gentrificação e Direito à cidade no bairro Parque das Tribos como direito à cidade de povos indígenas e comunidades tradicionais, podem ser mantidos no meio

urbano da cidade de Manaus? A de se considerar que tal Direito pode ser um instrumento que valoriza a existência desses grupos, na cidade, as fazendo parte dela. Assim sendo, neste artigo se tratará da teoria sobre gentrificação e Direito à cidade de povos indígenas na Amazônia.

2 - Gentrificação e o direito à cidade

Compreender o Direito à cidade e sua relação com a gentrificação é ter a consciência de que o Direito à cidade é advindo do que está acontecendo nas ruas, com a participação dos movimentos sociais urbanos, como um processo de redemocratização e luta pelos direitos nos grandes centros urbanos (HARVEY, 2014, p. 13-14). “A ideia de direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais [...] Surge basicamente das ruas, dos bairros, como grito de socorro a amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (HARVEY, 2014, p. 15). Desse modo, o *modus operandi* da cidade, é um modo revolucionário, ou seja, de luta pelos direitos (HARVEY, 2014, p. 16) e pela luta pelos Direitos numa abordagem coletiva, valendo-se grupos que participam dos movimentos sociais.

Neste processo, há se de considerar modificações que podem redefinir como compreender a realidade social de uma cidade. Um das classificações que mais está sendo questionada é a separação entre o urbano e o rural, o que se está em um processo de urbanização do que se entenderia como ambiente rural, em especial, pós-entendimento de que o meio ambiente rural, está sendo urbanizado, por vários fatores envoltos à estrutura capitalista e mercantilista, como a abordagem de mercados urbanos (HARVEY, 2014, p. 19), onde a sociedade industrial tem como consequência, a urbanização (LEFEBVRE, 2016, p. 76) e expansão dos centros urbanos a áreas consideradas rurais. Levando-se a entender a cidade como um “objeto de luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta maior materializá-la” (HARVEY, 2014, p. 20), com as suas várias significâncias sobre a cidade, seja um local de produto de compra e venda para financistas, seja para um local de sobrevivência e existência para grupos indígena.

Neste sentido, o direito à cidade é permeado do debate de uma mudança emancipatória sócio-espacial (SOUZA, 2015, p. 410). Centra-se numa perspectiva de um modelo mais efetivo do direito à cidade, com base na autonomia de grupos em situação de vulnerabilidade como indígenas nos centros urbanos, a partir de uma mudança de representatividade por um genuíno desenvolvimento sócio-espacial (SOUZA, 2015, p. 41), com a condições de políticas favoráveis para participação desses grupos (SOUZA, 2015, p. 412), participação esta, sem manipulação e centrada na perspectiva de promoção de direitos sociais. O Direito à cidade, neste interim, faz parte do complexo social no qual todos que estão na cidade, tem Direito à ela, por exemplo, no Direito de exercer à moradia, bem como, ter acesso a todos os serviços que esta possa promover, Direitos estes que devem ser exercidos por todos, independentemente de classe social ou origem (art. 5, caput, CRFB/88).

Assim, “a sociedade urbana não se encontra acabada. Ela se faz e é uma tendência que já se manifesta, mas que está destinada a se desenvolver” (LEFEBVRE, 2016, p. 76-77). Entende-se a cidade como um auto processo generalizado e um processo dialético, de negação pela industrialização e sua restituição a uma escala mais ampla, na condição de uma sociedade inteira, processo esse com conflitos cada vez mais profundos e novos, ligadas nas relações de propriedade (LEFEBVRE, 2016, p. 79). Ao mesmo tempo que a ideia do urbano é o encontro e a reunião de todos os elementos da vida social, dos frutos da terra, dos símbolos e das obras ditas culturais, manifestado como uma exigência de encontro, reunião e informação, simultâneos (LEFEBVRE, 2016, p. 80).

Portanto, “a segregação, a constituição de espaços periféricos e pobres permitindo a reprodução das relações de produção [...], essa segregação constitui a negação teórica e prática do urbano, enquanto tal, ela o revela” (LEFEBVRE, 2016, p. 81). Dessa feita, o urbano é constituído pelo tempo-espacial diferencial, na realidade industrial que homogeneizada, uniformizada e tem uma continuidade constrangedora, no que é destacado a homogeneidade sob a aparência da racionalidade (LEFEBVRE, 2016, p. 81), como justificativa de sua própria existência. Assim sendo, o Direito à cidade é o Direito ao acesso individual e grupal aos recursos da cidade, bem como, “um direito

de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com os nossos mais profundos desejos” (HARVEY, 2014, p. 28).

O sentido de reinventar uma cidade está em propor algum tipo de poder configurador no processo de urbanização, pelo modo que são feitas e refeitas, nos pressupostos de maneira radical e fundamental (HARVEY, 2014, p. 30). Há de se considerar que a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, que envolve o capitalismo, em um findo maior, qual seja, o lucro, e também pelo fato de que o capitalismo precisa da urbanização para se consolidar um meio de absorver o excedente de produção que é exigido pela urbanização. Logo, pode-se concluir que o capitalismo e o urbanismo possuem uma relação muito íntima, numa lógica de que quando há o aumento da produção capitalista, há a urbanização da população mundial (HARVEY, 2014, p. 30).

Neste cenário “a qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria para os que têm dinheiro” (HARVEY, 2014, p. 46). Os serviços de uma cidade são concentrados nos ambientes mais caros que se possa se apresentar, centralizando a qualidade de vida na determinação da renda de determinada população, que se segrega e segrega grupos que considera desconfortável, como Lésbicas, Gays, Bissexuais, transvestis, transgêneros (LGBT); indígenas e outras categorias sociais. Criando um mal-estar social aos grupos que possuem o poder na cidade (HARVEY, 2014, p. 46).

A cidade se tornar, nestes termos, no ambiente de lutas de poder. Onde, “aos ideais de identidade urbana, cidadania e pertença, de uma política urbana coerente, já ameaçados pelo mal-estar da ética neoliberal individualista, tonam-se muito mais difícil de manter” (HARVEY, 2014, p. 49). Os movimentos sociais urbanos que buscam superar o isolamento e reconfigurações sociais da cidade, de maneira que pode ser um instrumento de imagem diferente do que é passado pelas empreiteiras, empresas, Estado envoltos nos negócios e empreendimento.

A urbanização então desempenha um papel crucial na absorção de excedentes de capital. Esse papel tem sido desenvolvido numa escala cada vez maior, implicando na desapropriação dessa demanda urbana de todo e qualquer direito à cidade (HARVEY, 2014, p. 59), por isso haver vários movimentos sociais contra-hegemônicos, para exigir e

reivindicar o direito à cidade, no entanto, ao se pensar numa democracia, pode-se instrumentalizar um “maior controle democrático sobre a produção e o uso de excedente” (HARVEY, 2014, p. 61), valendo-se de que o direito à cidade cada vez mais está no controle de interesses privados ou quase privados (HARVEY, 2014, p. 62).

O Direito à cidade se configura como um centro de reivindicações populares, se configurando como uma categoria analítica quanto como horizonte de emancipação (TAVOLARI, 2016, p. 107). Estes movimentos evidenciam as misérias, desigualdades e exploração na cidade, o que vão além de uma determinação legal sobre o Direito à cidade, em seu formato legal, mas também de exercer a cidadania. Logo, “não se vislumbra vantagem em atribuir conteúdo jurídico ao direito à cidade” (GAIO, 2019, p. 10), pois a institucionalização deste direito só abre possibilidades para a exigibilidade judicial, do qual é de um cenário problemático (GAIO, 2019, p. 10).

A terra como objeto central da sociedade, se mostra através das consequências dos poderes social, econômico, político, que são exercidas nesta, nas relações de patrimonialismo. Este é uma consequência das relações de desigualdade historicamente constituídas na cidade (MARICATO, 2015, p. 27). Nesta desigualdade na cidade, o trabalhador/classe operária é excluída em grande parte dos benefícios o mercado de consumo pode propiciar, considerando que estes são submetidos a esta situação pela máquina ideológica, e não simplesmente repressora, neste cerne, a cidade é utilizada como um direito alguns e não para todos, ou seja, o Direito à cidade é para quem tem condições financeiras para tal, excluindo os que não podem do mesmo modo. Vislumbra-se um efeito negativo da globalização como um ideário neoliberal (MARICATO, 2015, p. 28).

O Estado, diante desta realidade, enquanto deveria ser provedor, se mostra em abandono à periferia (MARICATO, 2015, p. 29). Assim, as lutas sociais pela cidade democrática surgem como um contraproposta do Estado, onde se apresentou com várias contradições e ambiguidades, por exemplo, o orçamento participativo, em que pese se ter um discurso de ser democrático, não tinha representatividade real, no processo decisório do orçamento de um a cidade. (MARICATO, 2015, p. 32). Estas fizeram os

movimentos sociais refletirem sobre as limitações e as adaptações que os movimentos poderiam utilizar para continuar a luta pelo Direito à cidade, sendo-o consolidado, em especial pelo conjunto normativos, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (MARICATO, 2015, p. 34-35).

Dessa desigualdade, o sistema começou a mostrar falhas evidenciadas (HARVEY, 2014, p. 47). As intervenções que ocorrem na cidade não são centradas aos pobres, onde o discurso de políticas públicas de renovação, nada mas são do que um discurso para manter os pobres na permanência dos locais que vivem, ou os movimentar se assim o for de interesse financeiro e econômico, sendo que os pobres, são levados a viverem ou permanecerem em determinados locais a partir de interesses econômicos.

A partir deste contexto de desigualdade, a gentrificação é expressa como um processo social, econômico e espacial e na saída de moradores em consequência das forças do capital, ou ainda da reforma de espaços físicos na cidade, sendo-a um processo sócio-espacial e econômico (RIBEIRO, 2018, p. 1335).

Mostra-se como a implicação de uma seletividade dos investimentos que favorecem o capital em detrimento dos mais desfavorecidos (RIBEIRO, 2018, p. 1352). Neste sentido, a gentrificação é uma das consequências drásticas da capitalização das cidades, na qual se põe em detrimento dos mais pobres, na condição de “negação de seus direitos mais básicos, como o de moradia, dada sua expulsão de territórios desenvolvidos sem possibilidade de se beneficiar das intervenções físicas realizadas, via de regra agregadoras de infraestrutura e amenidades locais” (RIBEIRO, 2018, p. 1352). Ideologicamente, a gentrificação muitas das vezes é colocada como um efeito positivo e até desejado no que se refere às intervenções urbanas, com a associação de um discurso de limpeza, segurança e melhoria da região que sofre a intervenção e seu entorno, no entanto, esconde o seu caráter excludente, segregador e de negação de direitos aos mais pobres (RIBEIRO, 2018, p. 1352).

A gentrificação é um processo que é parte da organização do espaço urbano, valendo-se das necessidades do modo de produção dominante na economia e que “está em sintonia com os propósitos da estrutura dominante da sociedade em um período

histórico determinado” (FURTADO, 2014, p. 342). Logo, a gentrificação é uma solução vantajosa para a indústria; construção civil e para o mercado imobiliário, do qual o poder público sempre procurou atender os interesses (PRADO, 2017, p. 301). Portanto, o modelo de planejamento habitacional e urbano são expedientes para segregação sócio-espacial planejada e arquitetada para o lucro de alguns (PRADO, 2017, p. 301).

Esses processos não ocorrem de maneira espontânea e ocasional, mas sim com o conhecimento por parte do Estado, como forma de funcionamento da cidade capitalista pós-industrial (PRADO, 2017, p. 302). A gentrificação então se mostra uma forma de promover injustiças sócio-espaciais e ambientais, em um processo de isolamento e exclusão do pobre, por exemplo, na criação de grupos habitacionais, há a força desmobilizadora e atomizada sobre as populações que lá vivem, sem acesso aos serviços que a cidade pode propiciar, não apontando para uma autonomia eclética e emancipação, ao contrário, para uma relação de dependência e marginalização por parte do Estado, em benefício do capital privado (PRADO, 2017, p. 302).

3 - Interface entre a gentrificação e o direito à cidade no bairro indígena Parque das Tribos na cidade de Manaus/AM

O Parque das Tribos é um bairro na cidade de Manaus composto por povos indígenas e comunidades tradicionais migratórias da Pan-Amazônia. Estes grupos estão em situação de diáspora e consolidação no espaço urbano, ou, algumas etnias, como os Waraos, em situação de deslocamento (SILVA; TORELLY, 2018, p. 28), sendo que a relação que possuem com o território não é a comumente descrita como propriedade ou objeto à disposição, mas por se considerarem como parte desta em suas cosmovisões, por isso, não a verem como uma propriedade, mas como um espaço de bem-viver. Espaço este que, deve ter todos os Direitos para estes grupos, como: Direito à moradia; Educação formal e indígenas; Saúde formal e indígenas; etnodesenvolvimento, trabalho e renda, inseridos na estrutura municipal (ANDRADE, et al., 2013, p. 31), dentre outros direitos. Neste contexto, que se tem um conflito fundiário instaurado.

A história do Parque das Tribos começa com o barracão como espaço inicial da

formação deste (SANTOS, 2016, p. 279). Valendo-se dos depoimentos da história da família Kokama, as lideranças dela planejam a ocupação em abril de 2012, com o diálogo e decisão dentro da maloca, no quintal da casa da senhora Cândida K, na comunidade Cristo Rei. E desta se fizeram em fases.

Para melhor explicar o processo de ocupação, houve fases a serem consideradas (SANTOS, 2016, p. 279). A primeira fase está no processo que foi analisar os documentos e atualizá-los relacionados à territorialidade do espaço. Nesta se demandou muito tempo para identificar a situação que se encontrava, por isso já ser um momento de muitas articulações com pessoas e com órgãos ligados à questão fundiária (SANTOS, 2016, p. 279).

A segunda fase se corresponde à etapa de diálogo e processo de decisão (SANTOS, 2016, p. 280). Nesta houve discussões, em várias reuniões coma as com famílias sem moradia própria e com outras lideranças de comunidades e associações. A partir destas reuniões e decidiu o seguinte: "i) encaminhamento de documento, para reconhecimento do Ministério Público e a outros órgãos de governo e instituições indigenistas; ii) medição de toda a área; iii) credenciamento de famílias e definição dos terrenos" (SANTOS, 2016, p. 280).

Importante destacar que, deste o início se evidenciou, conforme a família Kokama, que o processo de formação do grupo pluriétnico, organização que marca o ponto crucial da sua atuação no movimento indígena, nas palavras da matriarca do grupo: "queria conhecer os documentos da terra, porque ele [seu pai] tirou documentos de usucapião"; "eu tinha dito a ela que a terra, por lei, o documento era importante para provar que a terra pertence a ela" (SANTOS, 2016, p. 280).

Neste contexto que o conflito começa com um empresário (SANTOS, 2016, p. 280). Começa uma pressão externa de supostos donos, ela foi tendo acesso a todos os documentos, descobrindo que as glebas pertenciam ao pai dela e da família Kokama, pelo uso dos recursos naturais e pelo tempo de moradia. Assim a liderança Kokama afirma que: "o desmatamento começou com a entrada de máquinas abrindo ruas para que os grileiros tivessem acesso" (SANTOS, 2016, p. 280). Portanto, de posse com os

documentos de seu pai, ela encontrou dificuldade para legalizar a terra novamente, considerando que tinha que lutar pelo espaço e ter dinheiro em espécie, para pagar o IPTU atrasado há muitos anos não pago, por isso, criar uma associação para começar a resolver estes problemas (SANTOS, 2016, p. 280).

A partir desta realidade, o parque das Tribos é um grupo multiétnico. Estes possuem uma representatividade pela Associação Indígena Karapãna (ASSIKA), liderada por Joílson da Silva Paulino, Karapãna. No que tange a processos de reintegração de posse, os pressupostos teóricos da categoria reconhecimento coletivo dos quais estão relacionados aos direitos civis (Direito à vida e a liberdade); aos direitos políticos (participação democrática), se mostra um percurso de percepção da pertinência dos territórios pluriétnicos em construção e onde a teoria do reconhecimento é base, na qualidade de categoria operacional que podem explicar as diversas situações específicas contemporâneas, a partir da experiência, de alguma forma de reconhecimento do Estado e auto-reconhecimento (SANTOS, 2016, p. 57).

A população do bairro Parque das Tribos tem sido vítima de violação de Direitos Humanos. Já houve um confronto armado para o cumprimento de uma reintegração de posse, a descrição deste fato foi a pior possível, pois há depoimentos de que as índias tinham que ficar nuas, pois não eram assim consideradas, valendo-se que os “índios vivem nus”; lesões corporais de todas as categorias jurídicas; destruição das casas dos índios com tratores; sobrevoo de helicópteros; presença maciça da força policial, dentre outras, incluindo a esta realidade, a presença do tráfico de drogas e mesmo assim, as 35 (trinta e cinco etnias) e os caboclos – ribeirinhos ainda se mantêm no território. É diante deste quadro que a gentrificação se apresenta, considerando que é uma área com o interesse econômico de desapropriar a população que lá vive.

O Conflito fundiário do Parque das Tribos na cidade de Manaus está judicializado. Há um processo um de número 0049430-57.2005.8.04.000, tramitando na 19ª Vara Cível e de Acidentes do Trabalho de Manaus (TJAM, 2005), de Execução de Título Extrajudicial combinado com desconsideração de pessoa jurídica, no qual se questiona a titularidade de um dos proprietários no local, com objetivo de manter neste os povos indígenas e

comunidades tradicionais que lá residem.

Já o outro processo, sob o número 0017459-62.2014.4.01.3200, trata de Reintegração/Manutenção de Posse, na 3ª Vara Federal de Manaus (TRF1, 2014). Foi neste processo que em novembro de 2018, a juíza na decisão judicial, atendeu ação movida pelo empresário do ramo imobiliário Hélio Carlos de Carli, que determinou o uso da força policial para expulsar os indígenas do local, ao mesmo tempo que o prefeito da cidade, já possibilitou o asfaltamento do parque das Tribos, o denominando como “Bairro modelo” (AMAZONIA REAL, 2018, p. 05). Esta decisão não prosperou e os grupos se mantêm no local.

Na cidade de Manaus há outros conflitos que envolvem Povos Indígenas e Comunidades tradicionais, que estão sendo acompanhados por órgãos oficiais, como o Ministério Público Federal. Estes são: Procedimento para regularização em favor da comunidade Saterê-Mawé no Bairro Redenção; Procedimento para regularização em favor da família Karapana no Tarumã-Açú; Conflito fundiário do Parque das Tribos; Procedimento para regularização da Comunidade Santa Maria.

Na realidade de conflitos fundiários há uma ligação muito tênue entre gentrificação e reintegração de posse. A forma de se violar o Direito à cidade e de se fazer a gentrificação, pode ser a reintegração de posse, neste contexto, há de se citar que com a reintegração de posse, várias famílias ficam sem o lar delas e sem onde se habitar, abrindo a possibilidade para a destinação daquele local para a especulação imobiliária e gentrificada. “A distribuição dos espaços se desenvolve como disputa em si mesma, gerando conflitos para ocupação de espaços centrais, aliados aos seus processos inversos de periferização, favelização e gentrificação” (ACYPRESTE, 2016, p. 32).

As ações de reintegração de posse são assim, o principal instrumento de combate, por parte de proprietários, para desarticular aos movimentos sociais urbanos que utilizam como estratégia de reivindicação política a ocupação de imóveis e terrenos subutilizados ou abandonados (ACYPRESTE, 2016, p. 11). Por isso, o espaço mais utilizado das disputas é o Poder Judiciário, do qual é incitado a conceder a solução de acordo com suas competências e limitações, o quanto deveria se centrar na função social da propriedade

(ACYPRESTE, 2016, p. 11).

Portanto, diante das disputas entre os grupos numa reintegração de posse, percebe-se a defesa dos interesses da classe dominante em absoluto (ACYPRESTE, 2016, p. 79). Valendo-se de toda a normatização e positivação do Direito à moradia, do Direito à cidade, da função social da propriedade, todo o contexto jurídico não possui um espaço para avanços de maneira efetiva quando se trata destes grupos vulneráveis (ACYPRESTE, 2016, p. 79). Assim, o interesse ainda está embasado nos interesses sociais das classes dominantes.

O sistema jurídico se mostra incoerente, neste contexto, pois a teoria não corresponde à prática (ACYPRESTE, 2016, p. 80). Ocorre uma dominação hipócrita, pois vale-se de uma absorção do discurso da liberdade, que envolve no caso, o direito à moradia e a função social da propriedade, mas uma negação na prática concreta. De um lado a confirmação, ainda que retórica, de direitos conquistados, a que o opressor não pode mais negar, por outro lado, o que se faz é entortá-lo, separando discurso e ação (ACYPRESTE, 2016, p. 79).

“O que essas lutas de movimentos sociais organizados busca alcançar é que se dê concretude ao direito à moradia e à função social da propriedade, sistematicamente negados pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário” (ACYPRESTE, 2016, p.80), mas que possuem um campo de luta no Poder Judiciário, que se constitui, como instrumento de manutenção e defesa de interesses proprietários (ACYPRESTE, 2016, p. 80).

Nestes termos, se reconhece ainda, a presença do fenômeno da “judicialização” presente no contexto destes povos. Apesar do descrédito popular que existe em relação à eficiência do Judiciário em razão da demora e do fato de a decisão judicial ser autoritária, o número de dissídios levados à Justiça é crescente, e igualmente cresce o número de leis regulamentando as mais diversas e inusitadas áreas do cotidiano (DIAS, 2012, p. 23).

Na cidade Manaus há quase 2 milhões de habitantes (IBGE, 2010, p. 01), possuindo 63 bairros por uma área de mais de 11 mil km². A diversidade étnica e multicultural na metrópole, é muito alta. De acordo, com o IBGE (2010, p. 01) há 4.020 indígenas

autodeclarados, representando 92 etnias, que falam 36 línguas, presentes em 62 bairros. Entretanto, não há dados convergentes, de um lado os dados do Censo quantificaram em, aproximadamente, 8 mil indígenas e as organizações indígenas fazem referência a 20 mil indígenas (PEREIRA, 2016, p. 10).

A cartografia descrita por Pereira (2016, p. 09), que foi elaborada juntamente com os integrantes da Coordenação dos Povos Indígenas de Manaus e Entorno (COPIME), em 2015, se identificou 34 etnias em 51 bairros. Neste sentido, pode-se afirmar, que na cidade de Manaus, possui 34 cosmovisões indígenas, dialogando em um centro urbano, com os cidadãos.

Ao descrever a riqueza sociocultural da cidade de Manaus, aponta-se que ela desafia a população manauara a busca por ferramentas de comunicação e solução de litígios. Percebe-se que, além do aspecto referente à crise habitacional que atinge a cidade de Manaus, há nessas ocupações indígenas o aspecto da cosmovisão diferenciada dos indivíduos envolvidos, questões que devem ser ponderadas em conjunto pelo mediador. A riqueza cultural desafia a estabelecer uma comunicação entre as partes envolvidas de forma a respeitar a subjetividade de cada uma (NICÁCIO, 2011b, p. 13).

Considera-se, ainda, que o centro urbano de Manaus vive o multiculturalismo descrito por Taylor (1994, p. 61). Há uma necessidade de reconhecer grupos vulneráveis, como indígenas e comunidades tradicionais, em seus direitos, em um sistema formal de Direitos, para assim promover os direitos que estes precisam, ao mesmo tempo que o Estado formal exerce sua função social, diante de uma realidade social complexa, que agrega várias formas de coexistência. Portanto, o multiculturalismo pode ser um instrumento que respeite as variabilidades sociais, que uma cidade como Manaus, tem.

Neste sentido, para resolução de conflitos de moradia no contexto dos povos indígenas e comunidades tradicionais cidadãos, é necessário observar que, pelo multiculturalismo, tendo os avanços tecnológicos rompido com a visão de mundo centrada e ordenada pela vontade divina, é preferível uma ordem jurídica cada vez mais negociada com as cosmovisões indígenas, e a mediação surge como exercício de convivência e promoção de direitos (NICÁCIO, 2011a, p. 14).

A ocupação com fins de moradia pelos grupos sociais populares, em geral, será irregular de duas maneiras (frequentemente combinadas): a) irregularidade fundiária, consubstanciada à forma de uso do solo, prevalecendo a posse agroecológica (BENATTI, 2002, p. 72; e BENATTI, 2003, p. 15) em detrimento da propriedade, e b) irregularidade construtiva à forma de construção dos prédios, os quais não são construídos por meio dos processos formais legalmente previstos (CAFRUNE, 2010, p. 13). Assim sendo, as migrações indígenas e de comunidades tradicionais às cidades é comumente ligada à degradação de seus espaços territoriais originais, o que lhes ocasiona não só uma crise espacial como também uma crise econômica.

Taylor (1994, p. 63) defende o contexto multicultural, associado à necessidade de uma política legítima de reconhecimento público das diferenças. Dessa forma, por parte das instituições públicas, justificando desta forma a defesa da sobrevivência das comunidades culturais presentes nas sociedades multiculturais por estarem vinculadas à formação das identidades humanas, bem como à concessão de direitos especiais aos grupos culturais específicos (SILVA, 2006, p. 317). Assim, o Ministério Público Federal deve ser partícipe nestes processos que envolvem povos indígenas e comunidades tradicionais (LEITE, 2018, p. 67).

A partir desta perspectiva multicultural há de se considerar como a terra é percebida pelos grupos envolvidos na lide. Numa ótica, tem-se a percepção do empresário diante da terra, como parte de especulação imobiliária, pois objetiva o lucro; já na ótica dos povos indígenas comunidades tradicionais a terra é percebida como “sobrevivência” por parte de lideranças, na cidade, em condição de território, no qual o espaço físico e de relações, é considerado de solidariedade, de redefinição de vida. Para os povos indígenas a terra “é um começo de uma vida, é uma oportunidade para cada um, para colocar várias etnias” (SANTOS, 2016, p. 361).

“A terra, como pressuposto de território pluriétnico, nas suas especificidades, está fora da totalidade especulativa, empreendida por grupos particulares” (SANTOS, 2016, p. 361). Este território pluriétnico possui atenções específicas, critérios são construídos numa forma conjunta, demandando vários encontros dos grupos envolvidos, em situação

de tensão, de acordo e desacordo, característica de condição humana, que está configurada em situação de luta por direito à moradia e pelo direito à cidade (SANTOS, 2016, p. 361), a contrário senso da gentrificação. As tentativas de se retirar esses povos desta região visam a construção de condomínio de luxo.

Neste espaço de conflitos que envolve a terra, como um lugar de viver. Importante destacar que o primeiro momento do despertar do processo identitário, determina a busca de um espaço relacional, no qual predefine a garantia de um espaço físico, que se configura na criação de territórios pluriétnicos, como uma das formas de produção de existência na cidade. Valendo-se sempre e indo a partir das diferenças étnicas, que caracterizam afetos reativos dos povos e comunidades envolvidos frente à primazia dos interesses econômicos (SANTOS, 2016, p. 407).

A articulação étnica emerge da capacidade social de mobilização de quem exerce o papel de liderança, em cada unidade social de ocupação específica, no Parque das Tribos. A organização é a fixação de moradias em espaços físicos onde é agregado um conjunto de famílias que representam várias etnias, desta se vislumbra o Direito à cidade, de forma efetiva. Nesta perspectiva de organização pluriétnica, se encontra diante de uma passagem, envolvendo ações e noções operacionais (SANTOS, 2016, p. 407).

Vale salientar ainda que essa articulação torna a terra, na concepção de cultura, ser materializada no uso dos recursos, na forma de cultivo das plantas medicinais, hortaliças e árvores frutíferas, na produção de artesanato e no ensino e aprendizagem da história destas, no que se elabora, desta forma um discurso de pertencimento relacionado à trajetória de famílias e ao saber prático por elas ativado (SANTOS, 2016, p. 407-408). Tendo –se por fim, uma formação de unidade social, a partir da “luta pelo reconhecimento e pelas condições de acesso aos direitos básicos, mas que estão permanentemente refratários aos interesses externos das agências mediadoras, por meio dos operadores que exercem funções de interesses nos campos político, econômico, jurídico, religioso e social” (SANTOS, 2016, p. 408).

Aos indígenas, há um processo de resignificação baseada nas suas memórias. Dessa forma, estes transformam os lugares, ocupados por núcleo familiar ou

coletivamente constituído a partir de fatores étnicos, em florestas culturais, no contexto urbano, essas atribuições são atualizadas, como resultado da sua praxis, frente às contradições e investidas dos atos do Estado, omissos ao promover os Direitos que são relacionados a eles, mas diligente quando se trata de Direitos que envolvem interesses econômicos e políticos, que objetiva somente os afetar, para dividi-los (SANTOS, 2016, p. 412).

O modelo de cidade de Manaus que se tem, não compreende as complexidades indígenas e caboclas frente à sociedade, tornando-a preconceituosa e segregadora. Assim sendo, os direitos coletivos são mitigados, sendo preferível criminalizar e estigmatizar lideranças, na questão das políticas fundiárias. Logo, as ações políticas afastam os grupos envolvidos e estacionam no âmbito das ações individualizadas, forjando um modelo de cidade adstrito ao comércio e ao mercado imobiliário (SANTOS, 2016, p. 413). “Os antagonismos que caracterizam a cidade não podem tornar menos significativas outras formas de existência que se definem etnicamente pelas diferenças de valores culturais”, as cidades devem possibilitar formas viáveis de biopolítica e de possibilidade de efetivação de práticas que garantam um estado de direitos baseado na igualdade e equidade (SANTOS, 2016, p. 413). “Por outro lado, os atos do Estado ilusoriamente fazem os operadores de governo pensar que basta exercer o controle sobre as lideranças indígenas e pensar as demais à meia altura dos interesses em jogo, adequando-as a realizações” (SANTOS, 2016, p. 413).

Por isto, há de se pensar numa cidade de forma democrática, como base na concepção de alteridade, que podem ser aplicáveis nas políticas governamentais, a partir do princípio da participação (SANTOS, 2016, p. 415). O contexto atual no bairro Parque das Tribos é de exclusão e violações de Direitos Humanos, neste sentido, há de se pensar em políticas públicas diferenciadas, permanece vigente o descaso na política fundiária para os indígenas na cidade, “por conta de coalizão de forças que incorporam interesses político-econômicos, materializada na especulação imobiliária vigente, mantendo-os em um estado permanente de abandono” (SANTOS, 2016, p. 415). Evidenciando a sobreposição de uma concepção única e exclusiva de cidade configurada em interesses

do sistema de mercado, excluindo grupos vulneráveis e valorizando interesses privados (SANTOS, 2016, p. 415).

4 - Considerações finais

Ao se questionar: Como se apresenta a relação entre gentrificação e Direito à cidade no bairro Parque das Tribos como direito à cidade de povos indígenas e comunidades tradicionais podem ser mantidos no meio urbano da cidade de Manaus? Constatou-se que a gentrificação existe na região, ao mesmo tempo que há uma organização de movimentos sociais do bairro como forma de luta pelos Direitos, em especial Direito à cidade, dos grupos que lá vivem. Assim sendo, há de pensar em um conceito de Direito que vai além de um Direito que não absorva estes grupos vulneráveis.

Pensar numa cidade que efetive o Direito à cidade, é pensar numa cidade que compactue com as complexidades, por exemplo, cultural que estejam nela. De um outro tem-se o interesse econômico e político de um empresário que tem como o findo o lucro, para a construção de um condomínio de luxo, e de outro lado, 36 etnias que estão lutando pela sua sobrevivência na cidade de Manaus. Entre ambos o Estado, acompanhando o caso, em dois processos judiciais, mas com uma favorável tendência de valorizar o empresário.

Para se evitar a gentrificação, tem que pensar numa Manaus democrática. Manaus, enquanto uma cidade localizada numa região de migração indígena e de comunidades tradicionais, tem que ter como objetivo a proteção de etnias no centro urbanos, considerando que estão em um processo de adaptação de sua própria cultura diante da realidade social de Manaus. Assim sendo, a preocupação com os Direitos a estes grupos deve ser uma preocupação estatal.

Portanto, a gentrificação do parque das tribos não pode ocorrer, pois se estaria violando o Direito à cidade destas etnias e comunidades tradicionais. Há de se pensar numa Manaus que corresponda à realidade social destes grupos em um centro urbano, promovendo todos os Direitos salvaguardados na Constituição da República Federativa do Brasil. O Direito à cidade é um Direito que também tem que ser exercido por povos indígenas e comunidades tradicionais.

5. Referências

ACYPRESTE, Rafael. **Ações de Reintegração de Posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: dicotomia entre Propriedade e Direito à Moradia**. Orientador: Professor Doutor Alexandre Bernardino Costa. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição. Universidade de Brasília/Brasília. UNB/Brasília, 2016.

AMAZONIA REAL. **Juíza manda expulsar indígenas do Parque das Tribos, comunidade que recebeu infraestrutura da Prefeitura de Manaus**. 26 nov. 2018. Disponível em: <<https://blog.mettzer.com/referencia-de-sites-e-artigos-online/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

ANDRADE, Lúcia M. M. de; BELLINGER, Carolina K.; PENTEADO, Otávio Camargo. Índios na cidade e Políticas Públicas. In: _____ (Org.). **A cidade como local de afirmação dos Direitos Indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo/ Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <http://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2019/03/A_Cidade_como_local.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica & manejo florestal**. Curitiba: Juruá, 2003.

BENATTI, José Heder. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 26, p. 126-151, abr.-jun. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 out. 1988. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 fev. 2019.

DIAS, Maria Tereza Fonseca e PEREIRA, Rúbia Mara Possa. A efetividade do acesso à justiça pela mediação no município de Ouro Preto: a busca pela identidade entre a justiça que se espera e a justiça que se presta. **Revista Meritum**. Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 61-102, jul.-dez. 2012. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/1598/999>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. **Caderno Metrôpoles**. São Paulo, v. 16, n. 32, p. 341-363, nov. 2014.

GAIO, Daniel. O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, nº 82, p. 05-13, fev.-mar. 2019.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA– IBGE. (2010). **Os indígenas no Censo Demográfico 2010**. Primeiras considerações com base no quesito cor ou raça. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: o direito à cidade II**. 2ª ed. Tradução Margarida M. Andrade, Pedro H. Denski e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

LEITE, Paulo Henrique Campos. **Conflitos ambientais e a atuação do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais – NUCAM – do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Orientador: Rômulo Soares Barbosa. Coorientadora: Felisa Cançado Anaya. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Sociedade, Ambiente e Território/PPGSAT, Universidade Federal de Minas Gerais/Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros/MG: UFMG/Unimontes, 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/NCAP-B57MFV>>. Acesso em: 10 mar. 2019. p. 65-73

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

NICÁCIO, CAMILA SILVA. Desafios e impasses aos meios consensuais de tratamento de conflitos. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho**. 2011b. 3ª Região, nº 83, jan.-jul. 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Denison%20Aguiar/Desktop/Desafios_e_impasses_aos_meios_consensuai.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

NICÁCIO, CAMILA SILVA. Direito e Mediação de Conflitos: entre Metamorfose da Regulação Social e Administração Plural da Justiça. **Revista Faculdade Direito UFMG**. 2011 a. Belo Horizonte, n. 59, p. 11-56, jul.-dez. 2011. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/148/138>>. Acesso em: 15 set. 2018.

PEREIRA, José Carlos Matos. **Indígenas na metrópole: lutas multiétnicas e identidade coletiva na cidade de Manaus (AM)**. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA. Disponível em: <<http://institucional.ufrrj.br/portalcpsda/files/2018/06/Os-ind%C3%ADgenas-na-cidade-de-Manaus-Vers%C3%A3o-final.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2018.

PRADO, André. **Ao fim da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2017.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro. Vol. 10, nº 3, p. 1334-1356, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31328/26004>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

SANTOS, Glademir Sales dos. **Territórios pluriétnicos em construção: a proximidade, a poiesis e a praxis dos indígenas em Manaus**. Orientador: Alfredo Wagner Berno de Almeida. 2016. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Amazonas, Programa de Pós-Graduação

em Sociedade e Cultura na Amazônia. Manaus/AM: UFAM, 2016. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5824>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SILVA, Larissa Tenfen. O Multiculturalismo e a política de reconhecimento de Charles Taylor. **Revista Novos Estudos Jurídicos - NEJ**. Itajaí/SC, Vol. 11. n. 2, p. 313-322, jul.-dez. 2006. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/440/382>>. Acesso em 10 mar. 2019.

SILVA, Sidney da; TORELLY, Marcelo. **Diagnóstico e avaliação da migração indígena da Venezuela para Manaus, Amazonas**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018. Disponível em: <<http://publications.iom.int/books/diagnostico-e-avaliacao-da-migracao-indigena-da-venezuela-para-manaus-amazonas>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos Cebrap**. nº 104, p. 93-109, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/v35n1/1980-5403-nec-35-01-93.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

TAYLOR, Charles. A política de reconhecimento. In: _____. (Org.). **Multiculturalismo: examinado a política de reconhecimento**. Lisboa: Piaget, 1994, p. 45-95.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS – TJAM. 19ª Vara Cível e de Acidentes do Trabalho de Manaus. Execução de Título Extrajudicial. **Processo n.: 0049430-57.2005.8.04.000**. Requerente: Gerson Vargas. Requerido: Abrahim Medeiros Anselmo. Instauração: 14 set. 2011. Disponível em: <[TRIBUNAL REGIONAL DA JUSTIÇA FEDERAL, DA PRIMEIRA REGIÃO – TRF1. 3º Vara Federal. Reintegração/Manutenção de Posse. **Processo n.: 0017459-62.2014.4.01.3200**. Requerente: Helio Carlos de Carli e Marcia Cristina Lopes De Carli. Requerido: Fundação Nacional do Índio e União dos Povos Indígenas de Manaus. Instauração: 12 dez. 2014. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=0017459-62.2014.4.01.3200&secao=AM&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 19 mar. 2019.](https://consultasaj.tjam.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=01000ARV50000&processo.foro=1&conversationId=&dadosConsulta.localPesquisa.cdLocal=-1&cbPesquisa=NUMPROC&dadosConsulta.tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=0049430-57.2005&foroNumeroUnificado=0001&dadosConsulta.valorConsultaNuUnificado=0049430-57.2005.8.04.0001&dadosConsulta.valorConsulta=&uuidCaptcha=sajcaptcha_5a060d739ac74832a13038f29ce8caod&paginaConsulta=1>. Acesso em: 15 mar. 2019.</p>
</div>
<div data-bbox=)

RACISMO AMBIENTAL NO SEIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: INVISIBILIDADE INDÍGENA

Environmental racism in environmental licensing: indigenous invisibility

Tereza Cristina Mota dos Santos Pinto⁴⁸
Thaís Carvalho Batista Franco de Moura⁴⁹

Resumo: Em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente trouxe em seu bojo a figura do licenciamento ambiental, para impulsionar uma ideia de desenvolvimento sustentável no Brasil. Com isso, foram previstos estudos de impacto ambiental e audiências públicas para informar as populações atingidas e mitigar danos. Entretanto, o que se tem verificado no decorrer dos estudos sobre o tema é a desarmonia na relação entre o Estado e os povos indígenas, por meio da desconsideração de seus direitos. Uma abordagem necessária para se compreender tal cenário é investigar a noção de racismo ambiental, que impede a efetivação das normas ambientais direcionadas a determinado grupo social, ao mesmo tempo que os exclui de usufruir de seu direito de participação e decisão. Dessa forma, este trabalho tem propósito de identificar as condições de desigualdades orientadas por raça nos processos de licenciamento ambiental, com ênfase na problemática de construção de usinas hidrelétricas para as comunidades indígenas.

Palavras-chave: racismo ambiental; licenciamento ambiental; usinas hidrelétricas; povos indígenas; invisibilidade.

Abstract: In 1981, the National Environmental Policy brought in the form of environmental licensing, to promote an idea of sustainable development in Brazil. Thus, environmental impact studies and public hearings were provided to inform affected populations and mitigate damages. However, what has happened in the course of studies on the subject is the disharmony in the relationship between the State and indigenous

⁴⁸ Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestre em Direito Ambiental pela UEA e Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Damásio de Jesus. Advogada e Professora. Membro do GP "Direito do Estado e Desenvolvimento" e da CEDA/OAB-AM. Contato: terezacristinamota@ufmg.br

⁴⁹ Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestre em Direito pela UEA. Título Internacional Master of Laws/ L.L.M. pela Università di Pisa/ Italia. Especialista em Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais pela Università di Pisa/ Italia. Especialista em Direito Público: Direito Constitucional e Administrativo pelo CIESA. Especialista em Direito Tributário e Legislação de Impostos pelo CIESA. Advogada e Professora. Contato: thaisacbf Franco@ufmg.br

peoples, by disregarding their rights. A necessary approach to understand this scenario is to investigate the notion of environmental racism, which prevents the implementation of environmental norms directed to a particular social group, while excluding them from enjoying their right to participate and decision. Thus, this work has the purpose of identifying the conditions of racially oriented inequalities in environmental licensing processes, with emphasis on the problem of building hydroelectric power plants for indigenous communities.

Keywords: environmental racism; environmental licensing; hydroelectric plants; indian people; invisibility.

1 - Introdução

A política ambiental no Brasil foi impulsionada a partir da década de 1980, com destaque para a obrigatoriedade do estudo prévio de impacto ambiental e o licenciamento, imprescindíveis, por exemplo, na aprovação de obras de construção de usinas hidrelétricas. Na prática, porém, os processos de implantação desses empreendimentos têm revelado situações de desrespeito às normas protetivas do meio ambiente e das populações atingidas, em função da sobreposição de interesses econômicos, desconsiderando a completude das informações necessárias, que abrangem todos os aspectos envolvidos, benefícios, impactos e riscos ao meio ambiente e à sociedade, de maneira a investigar a viabilidade da obra.

Quando se trata de comunidades indígenas, o tema se apresenta ainda mais complexo, dadas as diferenças étnicas dentro do mesmo caso concreto, os ranços da sociedade colonialista que considera a terra como mero objeto de exploração, a partir do conceito de propriedade, e a invisibilidade sofrida por esses povos quando essencial sua participação na tomada de decisões.

Nesse cenário, será tratado como objeto central deste trabalho o racismo ambiental contra os povos indígenas no contexto do licenciamento de usinas hidrelétricas no Brasil, contrariando normas constitucionais e infraconstitucionais, partindo da premissa que, em função da raça, são submetidos a aceitar a degradação de seus ambientes.

2 - Breve síntese das hidrelétricas brasileiras sob o prisma dos povos indígenas

O Brasil está entre os maiores produtores de energia elétrica do mundo. Segundo a ANEEL (2019), são no total 7.439 (sete mil, quatrocentos e trinta e nove) empreendimentos em operação, totalizando 164.831.210 kW de potência instalada. Inegavelmente os benefícios existem, entretanto os impactos, não só no meio físico, têm trazido às pessoas que moram no entorno das obras consequências graves e de difícil reparação, além do fato de sozinhas suportarem os danos de um empreendimento que serve a todo o restante do país.

A construção das usinas anda na contramão da preservação do meio ambiente, a medida que são consideradas uma das maiores causadoras de impacto sob a fauna e flora. À título de exemplo, de acordo com Medeiros (2009, p. 167-173) a construção da usina de Belo Monte criará impactos significativos sobre a biodiversidade da região, tanto pela introdução de espécies aquáticas de outras regiões, decorrente da quebra de barreiras geográficas, como pela perda de ambientes resultantes da variação anual no nível do rio na área do reservatório, além de impactos sobre outros ecossistemas.

Não menos importantes, os problemas sociais advindos dessas obras refletem principalmente nas comunidades de baixa renda e/ou comunidades indígenas, dos quais podemos citar de maneira geral e não taxativa, perda do nível de água disponível, devido ao represamento, o que ocasiona problemas de tráfego e morte dos animais aquáticos, desencadeando grave desequilíbrio ecológico, com aumento de pragas e proliferação de doenças, fome, exclusão social, pobreza, falta de recursos básicos para sobrevivência, inundação de terras tradicionais e deslocamento compulsório. Sem falar na representação da terra dentro da cosmologia indígena, tudo destruído em nome dos benefícios energéticos para uma parcela da população.

Além disso, ao prever a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, bem como o dever de se dar publicidade a esse estudo (artigo 225, § 1º, IV), a Constituição da República, complementada pela legislação infraconstitucional, buscou a

informação e participação nas decisões, abrangendo todos os impactos possíveis, diretos e indiretos. Mas o que se verifica é que esses estudos não mencionam aspectos negativos cruciais ao ecossistema da região e a dignidade humana das populações diretamente envolvidas ou simplesmente as mascaram ou as tratam como se inexistentes fossem.

Sob essa ótica, como ressalta Campos e Silva (2012, p. 12) "os atingidos não encontram qualquer visibilidade, a não ser pelo processo de criminalização e marginalização que os coloca na condição de obstáculos ao progresso".

3 - Proteção normativa dos direitos indígenas nos processos de licenciamento ambiental

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira no Brasil a tratar dos direitos indígenas, caracterizando-os como silvícolas e abarcando questões territoriais e de promoção de uma política indigenista.

As duas Constituições seguintes mantiveram a linha de direitos, com o reconhecimento e respeito aos territórios indígenas, seu usufruto aos recursos naturais e a manutenção em seu espaço, sem qualquer ameaça de transferência para outra localidade. Porém, foi a Carta Magna atual que introduziu um capítulo inteiro sobre os índios, agora considerados como tais. A partir daí, ganharam o direito de identificação de seus costumes e tradições, bem como de ocuparem suas terras tradicionais e demarcá-las de acordo com seu posicionamento e suas crenças.

O artigo 231 da Constituição Federal esboça o reconhecimento e proteção dos direitos dos índios, notadamente no que concerne à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, além de determinar a proteção dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos povos indígenas e destinar a posse permanente das terras originariamente ocupadas, cabendo aos índios usufruírem dos recursos nelas disponíveis.

Em 1981, como medida para o estabelecimento de uma gestão ambiental compartilhada, foi editada a Política Nacional do Meio Ambiente, recurso legal orientador

do relacionamento homem-natureza, focado nos processos impactantes e modificadores do aspecto natural do ambiente. Neste íterim foi criado, para impulsionar um desenvolvimento sustentável no Brasil, o licenciamento ambiental. A priori, os procedimentos estabelecidos nesta política serviriam para resguardar o meio ambiente natural e também os interesses das populações que seriam atingidas pela construção de empreendimentos, incluindo os povos indígenas, com medidas mitigadoras e compensatórias, por meio de estudos de impactos ambientais e audiências públicas.

Ademais, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, trouxe à tona a valorização da questão socioambiental, com destaque para a temática protetiva de direitos indígenas, das comunidades tradicionais e dos quilombolas.

Especificamente no bojo do licenciamento ambiental, preceitua a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no corpo de seu artigo 7º, a necessidade de consulta prévia dos povos indígenas, de maneira a resguardar “a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições”, representando uma condição de procedibilidade em casos de impactos decorrentes de empreendimentos que afetem diretamente as terras que tradicionalmente ocupam (SILVEIRA, 2015, p. 215).

A Convenção n. 169 da OIT é até hoje o documento mais importante quanto se trata da regulamentação e proteção das comunidades tradicionais. O Brasil ratificou a Convenção de 2002, tendo vigência no território brasileiro em 2004, quando foi incorporada.

Ainda sob a proteção das normas jurídicas brasileiras, de forma implícita, o princípio da igualdade material garante o reconhecimento e respeito a determinado povo, orientado pelos critérios de gênero, orientação sexual, raça e etnia e sua concretização requer a adoção de medidas de enfrentamentos dos preconceitos e padrões discriminatórios arraigados na sociedade. A concepção do Estado Brasileiro,

considerada a ordem jurídica e a democracia, é a de não ignorar as minorias e respeitá-las no momento das decisões políticas.

3.1 - Inefetividade da proteção aos indígenas nos processos de licenciamento ambiental

Em razão da ineficiência do Estado em cumprir a legislação protetiva dos direitos indígenas, a construção de hidrelétricas, notadamente na região amazônica, tem representado o desrespeito a direitos humanos das comunidades locais e potencializado danos socioambientais, por vezes de proporções irreversíveis. Ainda que supostamente defendidos por legislação específica, povos indígenas têm historicamente uma relação conturbada com grupos econômicos privados e até estatais, marcada por processos de expropriação territorial, restrição do acesso aos recursos naturais, violência, coerção e desconsideração de sua cultura.

A ausência de participação direta de grupos sociais afetados e a desqualificação de seus saberes como forma legítima de conhecer e expressar a realidade revelam a forma de privilégio de determinados grupos e interesses em detrimento de outros e a invisibilidade sofrida pelos indígenas. Esta questão é tratada por Silveira (2010, p. 30-31) no momento em que relata que “essas minorias invisíveis, portanto, não tiveram alternativa: ou adotam o sistema dominante da constituição e se veem oprimidos por uma diversa cultura do egoísmo, ou resistem heroicamente às investidas da política de homogeneidade patrocinada pelo liberalismo estatal”.

Os processos de licenciamento ambiental para construção das hidrelétricas no Brasil realizados até hoje mostram a expropriação e violação de direitos dos índios, fazendo prevalecer o modus operandi das grandes empresas de energia, à revelia das populações diretamente atingidas pelos impactos socioambientais destes projetos.

De maneira geral poder-se-ia citar consequências como do represamento: rebaixamento do nível de água disponível para as terras indígenas, ocasionando problemas de tráfego e morte dos animais aquáticos, o que desencadeia um grave desequilíbrio ecológico, com aumento de pragas e proliferação de doenças. Não menos

importante, fome, exclusão social, pobreza, falta de recursos básicos para sua sobrevivência e inundação de terras tradicionais com o deslocamento dos povos.

4 - Racismo ambiental

Racismo é a forma pela qual desqualificamos o outro e o anulamos como não semelhante (HERCULANO; PACHECO, 2006, p. 22). A expressão “racismo ambiental” foi criada em meados da década de 80, nos Estados Unidos, quando negros estadunidenses começaram a tratar da luta por ambientes ecologicamente equilibrados como uma extensão dos reclames por justiça social e de um apelo para o fim do racismo institucionalizado (SOUZA, 2015, p. 29).

Deste modo, o racismo ambiental se estrutura a partir do conceito tradicional do termo e não se restringe a cor, abrangendo também quesitos como renda e etnicidade, por exemplo, consequência de uma sociedade hierarquizada sob a estrutura de valores econômicos e políticos que ignoram o sentido da cultura diversificada dos povos. Como explicam ainda Herculano e Pacheco (2006, p. 21), “etnias não se resumem a um tom de pele ou a tipos físicos, mas a uma forma de vida, sobretudo”. É o que se reflete perante às comunidades indígenas, neste trabalho em especial, envolvendo o licenciamento, construção e funcionamento de usinas hidrelétricas.

Geralmente, grupos dependentes e fracos politicamente, sem voz e com pouca ou nenhuma representação, são alvos de processos discriminatórios, obrigados a suportar um ônus demasiado para beneficiar supostamente uma parcela da população mais “relevante”, garantindo o “interesse público”. Isso afeta de forma expressiva, por vezes, irreversível determinado grupo, em um confronto de proporções desiguais. Uma face obscura, em que se mascara processos de segregação, como se justos fossem, baseando no arcabouço jurídico vasto com que conta o Brasil, sem todavia expor sua inefetividade. Assim, a viabilização dessa atribuição desigual dos riscos encontra-se na suposta fraqueza política dos grupos sociais residentes nas áreas de destino das instalações perigosas (ACSELRAD, 2004, p. 26).

Como ressalta Souza (2015, p. 24) “definir ambientes que indivíduos e grupos de indivíduos poderá dispor significa exercer o controle sobre os corpos dos mesmos”, isto é, a medida em que determinado grupo econômico impõe o deslocamento compulsório de outro grupo social, desconsiderando as normas de proteção dos direitos destes, valendo-se da vulnerabilidade e utilizando-se de critério conferidor de identidade (neste caso para garantir a exclusão), está-se tratando de racismo ambiental.

4.1 - Racismo ambiental e as comunidades indígenas

Tão importante quanto a preservação ambiental é a garantia dos direitos e o respeito às formas de diversidade das sociedades nacionais. No caso da construção e operação das usinas hidrelétricas, as comunidades indígenas (e não só elas, mas também os ribeirinhos) sofrem com a falta de representatividade no planejamento territorial. O racismo ambiental neste caso significa o extermínio da cultura, valores e tradições das populações tradicionais.

Nesse sentido, ressalta Souza (2015, p. 32) que o alargamento da noção de ambiente propiciou ainda mais o entendimento de racismo ambiental, considerando a ideia de lugar onde as pessoas moram, trabalham, aprendem, se divertem e cultuam suas divindades.

Nesta órbita, conclui-se pela noção de ambiente e natureza como um conjunto do qual o ser humano faz parte, realiza suas atividades, retira seu alimento, finca suas raízes e desenvolve sua espiritualidade de acordo com suas crenças, seguindo o pensamento de Arendt (2014, p. 254) quando diverge da expressão “dominar a natureza”, elucidando a ideia de que o homem é natureza, não havendo uma raça superior para assim fazê-lo. Segue explicando que “a ideia Natureza-objeto versus Homem-sujeito, que prevalece entre nós, parece ignorar que a palavra sujeito comporta mais de um significado: sujeito quase sempre é entendido como ser ativo, ser dono do seu destino. Todavia, o termo pode também indicar ser ou estar sujeito (submetido) a determinadas circunstâncias.”

Dessa forma, o racismo ambiental acomete também os grupos indígenas, minoria social discriminada que, por se organizarem segundo parâmetros próprios, diferentes dos

que se costuma seguir na sociedade, são relegados a aceitar coercitivamente os comandos da política brasileira.

Ao se tratar do objeto de estudo deste artigo, qual seja, os processos de licenciamento ambiental que claramente consagram o racismo ambiental perante os povos indígenas, poder-se-ia apelar à normativa da desapropriação, citando o interesse público e estabelecendo a justa, previa e em dinheiro indenização. Entretanto, em se tratando de terras indígenas, de modo de vida e organização diferentes daquilo que tratamos como lei e justiça dentro do ordenamento jurídico brasileiro, convém esclarecer as particularidades socioculturais em questão.

Os significados das expressões “terra” e/ou “território são diversas, do ponto de vista homem/índio. A cultura do povo dito civilizado vem, desde Locke (2010, p. 141), defender a ideia de propriedade individual, a partir do momento em que aquele indivíduo transforma a terra com seu próprio trabalho e assim, legitima seu direito a ela. Assim, os povos indígenas transcendem a questão de propriedade individual tanto discutida no licenciamento ambiental.

O que ocorre nos processos de construção das hidrelétricas é a saída compulsória de povos indígenas de seus territórios tradicionais, por meio de ações que ignoraram direito humanos básicos. Nesse sentido, se pode depreender o racismo ambiental desvelado contra os povos indígenas, como elucida Acselrad (2004, p. 32) “(...) forçar os sujeitos menos móveis a aceitar a degradação de seus ambientes ou submeterem-se a um deslocamento forçado para liberar ambientes favoráveis para os empreendimentos”. Significa dizer que o modelo atual de licenciamento ambiental concentra seus benefícios, principalmente financeiros, para setores da sociedade que vivem em outras regiões do país (em especial Sul e Sudeste), enquanto que a população da Amazônia é obrigada a suportar os impactos relacionados a esses empreendimentos, com destaque para os povos indígenas, que enfrentam alterações mais radicais no seu modo de vida. Vale ressaltar, que tais obras promovem mudanças no curso dos rios, ocasionando a desterritorialização, expulsão sumária ou diminuição das reservas já existentes e

impossibilitando a manutenção de suas tradições, seus meios de vida e sua própria subsistência.

Sendo assim, e se o racismo, faz tempo, deixou de ser aceito deixou de ser aceito como uma teoria científica, ele continua plenamente atuante, enquanto ideologia social, na poderosa “teoria do senso comum”, aquela que age perversamente no silêncio e na convivência do dia a dia. A escravidão nos legou uma sociedade autoritária, a qual tratamos de reproduzir em termos modernos. Uma sociedade acostumada com hierarquias de mando, que usa de uma determinada história mítica do passado para justificar o presente, e que lida muito mal com a ideia da igualdade na divisão de deveres, mas dos direitos também Schwarcz (2019, p. 35-36).

5 – Considerações finais

A partir da Constituição Federal de 1988, foi observada uma série de avanços em termos de direitos de povos indígenas, notadamente quanto ao reconhecimento e à valorização da diversidade cultural e à garantia de direitos territoriais.

Contudo, como demonstrado neste trabalho, no caso de construção e operação de usinas hidrelétricas, é de fácil verificação as ações que caracterizam um racismo ambiental em desfavor dos indígenas, na medida em que seus modos de vida são intensamente vulneráveis aos impactos ambientais e sociais desencadeados por representarem grupos sociais vulneráveis. Tais desordens representam uma ameaça à reprodução cultural, à integridade e bem-estar físico dessas populações, dada interdependência entre suas condições de existência e os territórios tradicionalmente ocupados.

De forma geral, os indígenas são a parte da população etnicamente excluída, que suportam os prejuízos socioambientais frutos da construção das hidrelétricas no Brasil.

A falta de efetividade das normas jurídicas protetivas dos direitos indígenas favorece este racismo ambiental, à medida que se utiliza de uma verdadeira institucionalização da discriminação, por meio da sobreposição dos interesses econômicos sobre o modo de vida de organização das minorias, isto é, leis e diretrizes

existem, porém são desrespeitadas, não apenas nos processos de instalação de grandes empreendimentos, mas em diversas formas de relação entre Estado, sociedade civil e esses grupos.

É necessário reforçar a concretização das normativas, ampliar a visibilidade dos povos indígenas e fortalecer o acesso à informação e participação nesses processos.

6 – Referências

ACSERALD, Henri. Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: _____; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 23-39.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 11ª. Edição, 2014.

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

BRASIL. **Lei Ordinária nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

CAMPOS, Sanny Rodrigues Moreira; SILVA, Vicente de Paulo da. A efetividade do estudo de impacto ambiental e do licenciamento em projetos de usinas hidrelétricas. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 13, n. 41, p. 01-14, mar. 2012. Disponível em: <www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16368/9163>. Acesso em: 11 jun. 2019.

HERCULANO, Selene; PACHECO, Tania. **Racismo ambiental**. I Seminário Brasileiro sobre Racismo Ambiental. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE, 2006.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MEDEIROS, Hermes Fonseca. Avaliação de Impactos do Projeto de Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte Sobre a Vida Selvagem, Incluindo Implicações Socioeconômicas. In: **Painel de Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte**. 2009. Disponível em <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf%20%20>. Acesso em: 16 jun. 2019.

OIT. **Organização Internacional do Trabalho**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1 ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVEIRA, Edson Damas da. **Terra indígena, meio ambiente e defesa nacional** – direitos fundamentais em tensão nas fronteiras da Amazônia Brasileira. Curitiba: Juruá, 2010

SOUZA, Arivaldo Santos de. **Direito e racismo ambiental na diáspora africana: promoção da justiça ambiental através do direito**. Salvador: EDUFBA, 2015.

O ACESSO AO ABASTECIMENTO DE ÁGUA COMO COMPONENTE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA: O CASO DA ZONA LESTE DO MUNICÍPIO DE MANAUS

The access to water supply as a component of the right to adequate housing: the case of the eastern zone of the municipality of Manaus

Cassio André Borges dos Santos⁵⁰
Cyntia Costa de Lima⁵¹

Resumo: Este artigo visa ilustrar a água não apenas como bem essencial para a fruição de uma vida digna, mas também como pressuposto para o exercício do direito à moradia adequada. A água é, a um só tempo, fundamental à vida dos seres humanos e recurso estratégico para o poder econômico dominante, razão pela qual é subordinada aos interesses do capital. No contexto da cidade de Manaus, foco da presente pesquisa, um olhar mais acurado sobre a zona leste, localizado na área periférica do município, observa-se relações conflituosas entre a empresa responsável pelo serviço de captação, tratamento e distribuição de água e os moradores daquela região que sofrem com o acesso precário à água. Como forma de resistência a tal privação, várias são as demandas judiciais ajuizadas, resultantes da insurgência às práticas abusivas da referida concessionária e a leniência do Poder Público que age em manifesta conivência com a segregação dirigida à população alijada do serviço de abastecimento de água. Espera-se ao longo do trabalho demonstrar uma identidade entre as lutas por acesso à água e reivindicações sociais que militam pelo direito à moradia adequada. Para demonstrar tal relação, este trabalho utilizou como metodologia da pesquisa qualitativa, tendo em vista o objetivo de descrever e compreender as informações que gravitam em torno do tema investigado, a fim de promover uma análise do seu objeto, bem como a pesquisa bibliográfica, com uso de literatura, doutrina e texto legal.

Palavras-chave: direito à água; dignidade humana; precarização do serviço de abastecimento de água; direito à moradia adequada; exigibilidade.

Abstract: This article aims to illustrate water not only as an essential good for the enjoyment of a decent life, but also as a prerequisite for the exercise of the right to adequate housing. Water is, at the same time, fundamental to the life of human beings

50 Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Docente no Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas e Juiz titular do Tribunal do Estado do Amazonas. Email: cadred@uol.com.br

51 Mestre em Direito Ambiental pelo programa de Pós-Graduação da Universidade do Estado do Amazonas e Docente no curso de Direito na Faculdade Marta Falcão – Wyden. Email: cyntia.costa.lima@gmail.com

and a strategic resource for the dominant economic power, which is why it is subordinated to the interests of capital. In the context of the city of Manaus, the focus of the present research, with a more accurate look at the east zone, located in the peripheral zone of the municipality, showing conflictive relations between the company responsible for the water capture and treatment and distribution service and the residents of that region who suffer from precarious access to water. As a form of resistance to such deprivation, several lawsuits are filed, resulting from the insurgency to abusive practices of the said concessionaire and the leniency of the Public Power that acts in manifest connivance with the segregation directed to the population of the water supply service. Expects with this article to demonstrate an identity between the struggles for access to water and social demands that militate for the right to adequate housing. In order to demonstrate such a relationship, this work used as a methodology for qualitative research, seeking to describe and understand the information that gravitates around the subject investigated, in order to promote an analysis of its object, as well as a bibliographical research, with use of literature, doctrine and legal text.

Keywords: right to water; precariousness of the service of water supply; human dignity; right to adequate housing; enforceability.

1 - Introdução

O presente trabalho tem por escopo relacionar o acesso ao abastecimento de água como condição para o exercício do direito à moradia adequada, partindo-se da premissa que este direito, embora ainda tenha seu conteúdo jurídico ainda indefinido na ordem jurídica brasileira, encontra em sua essência perene a fruição de condições de habitabilidade identificadas no marco regulatório interacional.

Com isso, será colocado em destaque a falta de acesso à água enfrentada por parte da população residente na zona leste de Manaus, onde concentra expressivo contingente populacional da cidade, como negação do exercício do direito à moradia adequada e violação da dignidade humana.

Embora situada no coração da maior bacia hidrográfica do mundo, mais de seiscentas mil⁵² pessoas que sofrem com o abastecimento irregular ou inexistente de água potável. Como forma de superar tal privação, essas pessoas, alijadas desse serviço essencial, são

⁵² Abastecida pelo rio Negro que, junto com o rio Amazonas, forma a maior bacia de água doce do mundo, a cidade de Manaus tem 626.571 pessoas das zonas Norte e Leste vivendo uma crise hídrica sem prazo para acabar, conforme levantamento realizado pela agência Amazônia Real.

obrigadas a comprar água de carros-pipa, ou a construir poços artesianos, ou a pagar pela água fornecida por quem os possuem.

No entanto, a empresa concessionária, responsável pelo fornecimento de água na cidade de Manaus, cobra dessas mesmas pessoas uma tarifa mínima pelo serviço que não é prestado, impedindo que se afira o abastecimento de água nas torneiras de todos os moradores de Manaus, notadamente os da Zona Leste. Com a exigência um valor mínimo, a companhia não tem como aquilatar se há ou não fornecimento de água nas unidades consumidoras desprovidas de medidores de consumo.

Os tomadores do serviço, por sua vez, ainda que não cientes de normas jurídicas pertinentes, movidos pelo sentimento de injustiça que os assola, acabam por não remunerar nem mesmo a tarifa mínima cobrada, tendo em vista a dependência financeira de rendas baixíssimas.

A concessionária, em contrapartida, lança mão de meios ordinários de cobrança, importunando os consumidores com cobranças telefônicas, cartas e inserção do nome dos titulares das unidades consumidoras em serviço de proteção ao crédito. Não obstante as dificuldades inerentes ao recebimento de parcas rendas, tal situação acentua as dificuldades de participar mais ativamente na sociedade de consumo, sendo impedidas de obter crédito, razão pela qual as faz deduzir suas demandas no Poder Judiciário.

No primeiro momento do artigo será apresentado o acesso ao abastecimento de água como direito fundamental, condição para a fruição de uma vida digna. No segundo momento, será exposto um breve panorama do abastecimento de água com o foco na região periférica da cidade de Manaus (zona leste), levando em conta os conflitos gerados com a empresa Manaus Ambiental, concessionária responsável pelo serviço de fornecimento de água e no município e, por fim, discutir a relação entre o direito ao fornecimento de água como elemento constitutivo da moradia adequada partindo da noção dada pelo marco normativo internacional.

A metodologia aplicada ao trabalho é explicativa quantos aos fins e bibliográfica quanto aos meios. Os dados foram obtidos a partir de pesquisa qualitativa no que concerne ao problema e aos objetivos. A fundamentação teórica tem por base de

pesquisa a literatura que aborde os temas de direito à água como direito fundamental e o direito à moradia adequada, de modo a sistematizar todo o material encontrado a fim de alcançar os objetivos propostos.

2 – O acesso à água como expressão do direito fundamental à vida com dignidade

A água potável é indispensável à vida humana em razão da sua essencialidade ao atendimento das necessidades fisiológicas do homem, de modo que negá-la ao ser humano é “negar-lhe o direito à vida, ou seja, condená-lo à morte” (MACHADO, 2002, p. 13).

Há diversas faces para a sua utilização água, pois, dependendo do contexto, pode ser concebida como recurso natural, ambiental, mineral, essencial, estratégico, ecológico-econômico e recurso hídrico, conforme se depreende da contribuição de Ozório Menezes da Fonseca, para quem:

A água pode ser definida tanto sob o enfoque de substância inorgânica natural, como na perspectiva de um recurso natural, essencial para a manutenção do fenômeno da vida no planeta. Cabe ainda a sua inclusão na categoria de recurso hídrico (valor econômico) e de recurso estratégico por causa de sua importância para a produção de alimentos, geração de energia, via de transporte, isto é, como elemento indispensável para o funcionamento dos sistemas naturais e humanos (2011, p. 149).

No marco normativo internacional, a Organização das Nações Unidas, reconhece expressamente,⁵³ por meio da Resolução 64/292/ de 28 de julho de 2010, o direito de acesso à água e saneamento como direito humano.

A temática do acesso à água vem ganhando destaque na agenda política internacional sobretudo em razão da crise hídrica que afeta parte da população mundial, que coloca em risco a disponibilidade da água não somente para a presente, mas também para as futuras gerações. Segundo os dados recentes da (18/06/2019) Organização das Nações Unidas, estima-se que cerca de 2,2 bilhões de pessoas no mundo não dispõem de serviços

⁵³ É inegável que o reconhecimento do direito à água esteja contemplado implicitamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

de água potável gerenciados de forma adequada, correspondendo um contingente que equivale a um em cada três habitantes do planeta (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2019).

Em razão desse panorama preocupante, a questão é situada em posição de destaque na Agenda 2030 o Desenvolvimento Sustentável, aprovada em 2015, constituindo um objetivo específico para o tema a ODS 6 (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável n. 6), que prevê assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos nos próximos 12 anos.

No plano normativo brasileiro, embora a Constituição brasileira de 1988 não tenha previsto expressamente o reconhecimento do acesso à água como direito fundamental⁵⁴, elencou outros direitos que se encontram intimamente ligados a este recurso ambiental (art. 6º, CF/88), tendo em vista que a garantia da dignidade humana somente poderá se dar mediante a fruição simultânea desses direitos em sua totalidade.

Há de se destacar que a noção de dignidade humana é ainda dotada de imprecisão conceitual e, mesmo diante da dificuldade em conferir um substrato material para aquilo que constitui o seu conteúdo possível, colhe-se aqui a compreensão de Sarlet:

O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças (2007, p. 380).

Do ponto de vista jurídico, a dignidade da pessoa humana é o principal vetor hermenêutico da ordem constitucional brasileira, é compreendida no presente estudo como exercício de um conjunto de direitos capazes de conferir uma vida em nível adequado de qualidade. Sendo assim, tendo o acesso à água como o mais elementar dos direitos como condição de vida, não se poderia dissociar tal direito como pressuposto básico para o alcance da dignidade humana.

⁵⁴ Atualmente, tramita o Projeto de Emenda à Constituição 4/2018, de relatoria do Senador Jorge Viana (PT-AC), presidente da Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC), que inclui o acesso à água potável entre os direitos fundamentais.

No marco regulatório pátrio, a água é considerada um bem de domínio público, cujo uso está sujeito à outorga concedida pelo órgão administrador competente. O fornecimento de água deve ser provido pela União, Estados e Municípios e constitui ato administrativo vinculado, devendo ser observadas as medidas que assegurem o seu acesso e o grau de potabilidade.

A legislação também se ocupou em positivar a preocupação com a igualdade de acesso à água quando da edição de outro instrumento normativo, denominado como a Política Nacional dos Recursos Hídricos, instituída através da Lei nº 9.433/1997, a qual previu entre seus objetivos “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos” (art. Art. 2º, I).

Entretanto, lamentavelmente, registra-se que inúmeras pessoas ainda vivem com limitação ao acesso à água. Antes de representar uma mera violação da legislação mencionada, negar o consumo deste recurso fere o ser humano no seu mais elementar direito (vida). Nesse sentido, qualquer esforço empreendido (carregar latas d’água, comprar água de vizinhos, construir poços) motivado pela falta de seu abastecimento fruto do descaso estatal, deve ser encarado como uma violação à vida com dignidade. Em razão disso, torna-se injustificável o não acesso universal desse bem, mormente diante do irônico fato de que essas mesmas pessoas residem numa cidade situada na maior bacia hidrográfica do planeta, como é o caso de Manaus, conforme será abordado a seguir.

3 - O problema da falta de abastecimento de água na zona leste da cidade de Manaus

O município de Manaus é a capital do Estado do Amazonas, localizada na região norte do Brasil, banhada pelos rios Negro e Solimões e entrecortada por vários igarapés. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2016, estima-se que a cidade possui 2.094.391 habitantes.

Registra-se que até meados da década de 1970, os espaços urbanos e aglomerados estavam limitados às zonas administrativas Sul, Centro-Sul, Oeste e Centro-Oeste. Após a criação da Zona Franca de Manaus, a cidade recebeu intensa migração, o que levou ao

surgimento de novos bairros na cidade marcados por ocupações irregulares (SILVA, 2010, p. 36), como é o caso da zona leste da cidade⁵⁵.

Com isso, inevitavelmente, ocorreu o processo de periferização dessas áreas que foram ocupadas pela população que se deslocaram para a capital amazonense atraídos pela oferta de emprego do polo industrial da cidade. Nesse sentido, inevitável é perceber que tal processo não ocorreu de forma exclusiva em Manaus, guardando semelhança com o fenômeno percebido por Kowarick na região metropolitana de São Paulo entre 1973 e 1979, que assim elucida:

A periferia como fórmula de reproduzir nas cidades a força de trabalho é consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira das últimas décadas. Possibilitou, de um lado, altas taxas de exploração de trabalho, e de outro, forjou formas espoliativas que se dão ao nível da própria condição urbana de existência a que foi submetida a classe trabalhadora (1979, p. 41).

O acesso à água na cidade se dá pelo serviço de abastecimento prestado pela empresa concessionária Manaus Ambiental⁵⁶, que em 2012 assumiu a distribuição de água na cidade, pelo período de 32 anos⁵⁷ (ACRÍTICA, 2018). O instrumento firmado com o Poder Público indica a obrigação da empresa em realizar investimento na ordem de R\$ 3,4 bilhões ao longo deste período, que deverão ser revertidos na universalização do saneamento na cidade.

Entretanto, em 2016, o sítio eletrônico oficial da concessionária noticiou que aproximadamente 626.571 pessoas que vivem nas zonas leste e norte da cidade não dispõem do acesso de água tratada da rede geral de abastecimento (AMAZÔNIA REAL, 2015).

Conforme relatado anteriormente, nem mesmo cidades entrecortadas por igarapés, de situação geográfica privilegiada (situada à margem da maior bacia hidrográfica do

⁵⁵ Segundo Silva (2010, p. 36), Segundo Silva, no início da década de 1980 iniciou-se um intenso processo de ocupação das áreas periféricas da cidade, ocasionado por uma ocupação desordenada, a exemplo do bairro de São José operário, situado na zona leste de Manaus, foco do presente trabalho.

⁵⁶ Desde novembro de 2018, a concessionária Manaus Ambiental recebeu nova denominação, passando agora a ser identificada como Águas de Manaus.

⁵⁷ De acordo com o jornal Acrítica, em 2012, o então prefeito de Manaus, Amazonino Mendes, prorrogou o contrato de concessão para a empresa Águas do Brasil até 2042.

mundo) como Manaus estão imunes a um quadro de espoliação infligida à população mais pobre no que concerne ao abastecimento de água. Tal situação, muitas vezes são expressadas por falhas na prestação dos serviços da concessionária responsável, ou pode decorrer, conforme Léo Heller, “da falta de regulação ou do não cumprimento dessa regulação”. Acrescenta o autor que:

Essas falhas também podem resultar de negociações de contratos de serviços ou acordos de desempenho que não protejam os direitos dos usuários. Quando a prestação de serviços é regulada por contrato, os Estados devem assegurar que as normas e princípios de direitos humanos sejam abordados no contrato, mas também que as obrigações do Estado sejam transferidas, conforme apropriado, para os prestadores de serviços. As violações da obrigação de proteger podem ocorrer quando os Estados falham em regular e controlar efetivamente os prestadores de serviços em relação à segurança, quantidade ou desconexões; falham em regular os preços para garantir que os serviços sejam economicamente acessíveis a todos; falham em impedir a discriminação por atores não estatais; não garantem que os prestadores de serviços estendam os serviços às famílias ou comunidades marginalizadas; e falham em garantir que os procedimentos de monitoramento e de reclamação estejam em vigor (ONU, 2017, p. 05).

No caso específico da zona leste de Manaus, sobressai a falta de cumprimento das obrigações contratuais como principal causa da falta de abastecimento de água. Como forma de contornar a situação, parte desse contingente populacional acaba improvisando o abastecimento próprio de água com poços artesianos clandestinos, reservatórios dos vizinhos e de escolas públicas, carros-pipa, cacimbas, lagos, igarapés e água da chuva, ficando, assim expostos a doenças por veiculação hídrica, gerando com isso uma verdadeira degradação desse espaço coletivo.

Com isso, verifica-se o descumprimento contratual por parte da concessionária, tendo em vista o compromisso assumido para garantir a universalização do serviço. Não obstante, registra-se ainda que a empresa efetua cobrança indevida desses moradores em pagar uma tarifa mínima do serviço, sendo injustamente penalizados por arcar com esses custos, cujos serviços não lhes são prestados. De forma insurgente, várias ações judiciais são manejadas por essa população com o fim de desconstituir a obrigação gerada, embora há de se notar que muitos moradores acabam adimplindo valores cobrados para evitar conflitos com os proprietários dos imóveis onde residem.

De forma pontual, algumas medidas paliativas são tomadas por iniciativa do próprio Poder Público para atenuar os conflitos gerados entre a população não atendida pelo abastecimento de água e a empresa concessionária, foi o que ocorreu em fevereiro de 2018, em que a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Amazonas-ARSAM cancelou mais de 100 mil faturas de cobrança pelo serviço de fornecimento de água endereçadas aos moradores do Bairro do Grande Vitória.

Atualmente, ainda se registra um expressivo número de moradores da cidade de Manaus que ainda sofrem com a falta de abastecimento regular e adequado de água, em que pese a universalização da cobrança da tarifa mínima do serviço⁵⁸. Parte desse problema está associado à proliferação de bairros oriundos de ocupações irregulares e desprovidas de qualquer planejamento, situando o problema em dimensão ainda maior, tendo em vista as condições de moradias dessas pessoas, longe de serem adequadas nos moldes do conteúdo normativo que lhe é atribuído, conforme se verá seguir.

4 - Oponibilidade do direito ao fornecimento de água no contexto do direito à moradia adequada

Nas linhas acima verificou-se no âmbito do marco constitucional a íntima relação entre vida digna e o acesso à água, aqui entendida como própria para consumo. No presente tópico, a abordagem desta temática aqui tem como foco a reivindicação do acesso ao abastecimento deste recurso (apta para consumo) a partir da compreensão do direito à moradia adequada, apresentada a seguir.

Primeiramente, cabe destacar que o direito à água se enquadra como direito humano dentro do marco regulatório internacional, cujo conteúdo se extrai implicitamente da leitura do art. 25.1 da Declaração dos Direitos Humanos de 1948 ao anunciar que “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento (...)”.

Posteriormente, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, objeto do Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992, reforça tal afirmação ao

⁵⁸ Diversas são as notícias veiculadas a respeito da falta de água na cidade de Manaus, a exemplo desta publicação no Diário do Amazonas em 16 de outubro de 2017.

reconhecer o direito de “toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. (...)”

Da leitura de ambos os dispositivos é possível situar tanto o acesso à água como direito fundamental quanto componente do direito à moradia adequada. Embora da análise de ambos instrumentos internacionais descritos acima não consta a previsão expressa da indissociabilidade entre um direito e outro, a aparente ausência dessa correlação é suprida na medida em que consideramos que ambos bens jurídicos, conjuntamente, revestem-se de importância fundamental para possibilitar o gozo dos demais direitos econômicos, sociais e culturais.

Embora a noção de adequação seja diferente em cada país e determinada por fatores particulares de ordem social, econômica, cultural, etc., há uma estrutura que possibilita a compreensão de moradia adequada a partir da presença de seus elementos constitutivos (OSORIO, 2014, p. 47), que indicam condições de habitabilidade. São alguns deles:

Um alojamento adequado deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição. Todos titulares do direito a um alojamento adequado devem ter acesso permanente os recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência (ONU, 2011, p. 111).

Prossegue o mesmo documento⁵⁹ afirmando que “o direito ao alojamento não pode ser considerado independentemente dos outros direitos humanos, enunciados nos dois Pactos” (Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966), bem como “é indispensável que o direito ao alojamento adequado possa ser exercido e preservado por todas as camadas da sociedade” (ONU, 2011, p. 112).

⁵⁹ O direito à moradia adequada é reconhecido em diversos documentos internacionais, mas o presente trabalho aborda esse tema centrado-se nas definições feitas pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais constantes no documento Comentários Geral n. 04.

Em razão do reconhecimento de que a moradia adequada constitui um direito humano inscrito, por consequência, atribui-se aos Estados-Partes o dever de adotar medidas apropriadas para assegurar a realização deste direito, podendo cada um dos signatários buscar a cooperação internacional para atingir tal finalidade (art. 11.1, Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966).

Com efeito, vislumbra-se o direito à moradia para além de uma reivindicação justa de que todos tenham um lugar para se abrigar. Dessa forma, a efetivação da dignidade da pessoa humana relaciona-se com a tutela adequada da moradia, no sentido de assegurar a todas as pessoas, independentemente de renda ou acesso a recursos econômicos.

No caso do direito à moradia, a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito às condições materiais mínimas para uma existência digna e na medida em que a moradia cumpre esta função (SARLET, 2014, p. 267).

Ainda que a temática do acesso à água potável e a sua estreita relação com a moradia adequada tenha sido abordada por diversos instrumentos, verifica-se que muito há de se fazer para vislumbrar o alcance de metas estabelecidas no que diz respeito ao acesso universal desse recurso. O direito ao abastecimento de água figura apenas como parcela daquilo que compõem as reivindicações ao direito à moradia. Negar o primeiro é necessariamente frustrar a fruição do segundo.

O direito ao abastecimento de água aqui proposto também pressupõe a existência de condições básicas de moradia, e esta, por sua vez, no âmbito do seu conteúdo normativo, não deve ser restrita a proporcionar um simples teto a servir de abrigo. Mas ao contrário, deve refletir um lugar onde seja possível viver em segurança, paz e com dignidade, tendo vista estar inteiramente ligado a outros direitos humanos (ONU, 2011, p. 111).

A privação destes bens jurídicos a um expressivo contingente populacional, como é o caso de Manaus, expressada pela inexistência ou precarização de abastecimento de água e, portanto, de moradia adequada; impõe a privação de condições necessárias às realizações das atividades humanas para além da subsistência, afigurando-se em

verdadeira espoliação urbana, aqui considerada a partir do entendimento de Kowarick, para quem a:

Espoliação urbana é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (1979, p. 59).

Com efeito, embora o direito ao fornecimento de água encontre amparo legal nas regras jurídicas que embasam o contrato firmado entre o Poder Público e a empresa concessionária responsável pela prestação do referido serviço público, conforme descrito no item anterior, deve-se levar em consideração que a fruição desse recurso ambiental pode ser exigível no bojo do direito à moradia adequada⁶⁰, tendo em vista o fato de o Brasil figurar entre os países signatários do instrumento internacional que tutela o alojamento (adequado) como direito humano, sendo inclusive internalizado para o sistema jurídico pátrio por meio do Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992, fato este que nos autoriza a concluir pela legitimidade das reivindicações do acesso à água a partir do conteúdo normativo conferido ao direito à moradia adequada, sob pena de descumprimento legal perante a ordem jurídica pátria e internacional.

5 – Considerações finais

O acesso à água ou seu fornecimento é essencial para atender as necessidades humanas mais elementares, essenciais à manutenção da vida no planeta. Este recurso também assume feição de bem com considerável valor econômico, e por isso, é alvo de cobiça do interesse do capital.

Tal fato contribui para intensificar os desafios que se impõe à universalização do acesso à água apta para consumo no planeta. Afinal, cada vez mais registra-se a diminuição qualitativa e quantitativa desse recurso na natureza. Combater o desperdício

⁶⁰ Embora a Constituição Federal tenha elencado a moradia entre aqueles que figuram entre os direitos sociais previstos no artigo 6º, não há qualquer delimitação conceitual (normativa) respeito do que se entende por moradia. Diante disso, optou-se pela definição de moradia adequada referida nos Comentários Gerais n. 04, feitos ao artigo 11 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos.

e a poluição hídrica vem ganhando mais espaço na agenda política internacional, sobretudo no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Conforme abordado anteriormente, mesmo cidades banhadas por rios abundantes, como é o caso de Manaus, não estão imunes ao acesso desigual de água. Os problemas decorrentes da inexistência ou precarização do fornecimento de água enfrentados pelos moradores da zona leste de Manaus acarretam dificuldades para a realização de suas atividades diárias (domésticas e econômicas), mormente por se tratar de região urbana periférica da cidade, em que as condições de moradia não atendem às recomendações inscritas no Comentário Geral n. 04 do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Além disso, verifica-se como fator agravante da situação a cobrança indevida dirigida a essas pessoas a título de tarifa mínima, fundada numa suposta universalização do serviço, que infelizmente não existe. Tal fato agudiza ainda mais os problemas econômicos enfrentados nessa região periférica na medida em que são compelidos a adimplir por serviços (água e saneamento, cobrados conjuntamente) que não lhe são prestados. Como forma de solucionar a questão, várias demandas são judicializadas com a finalidade de afastar tal cobrança arbitrária com base na legislação consumerista e no descumprimento das regras contratuais avençado pelo Poder Público Municipal (concedente) e a empresa concessionária.

Muito embora o fornecimento de água não esteja expressamente elencado como direito fundamental, é inegável a essencialidade deste recurso como condição básica de vida e dignidade humanas, razão pela qual implicitamente goza do status de direitos fundamentais na ordem jurídica pátria, o que nos autoriza a considerar que a situação acima exposta representa grave violação à dignidade humana dos moradores da zona leste de Manaus.

No marco normativo internacional, há de se levar em conta que o acesso à água tem sua tutela jurídica reconhecida por meio da Resolução ONU 64/292, de 28 de julho de 2010. Entretanto, cabe mencionar que a exigibilidade do exercício deste direito também encontra amparo no bojo das reivindicações por moradia adequada, cuja compreensão

parte da noção de que seus elementos constitutivos conferem condições de habitabilidade, abrangendo, portanto, o fornecimento de água.

Sendo assim, e levando em conta que o Brasil é signatário do referido instrumento, cujo conteúdo é vinculado por meio do Decreto 591/92, cabe a reflexão a respeito da necessidade de se articular políticas públicas capazes de solucionar os problemas enfrentados pela população que sofre com a falta de água, para que possamos vislumbrar no horizonte a implementação progressiva da realização do direito à moradia adequada, que exige uma abordagem que enfatize a indivisibilidade dos direitos humanos (condições materiais mínimas que conferem dignidade humana), capazes de conferir vida digna a todos.

Embora haja iniciativas (pontuais) por parte do Poder Público em atenuar os conflitos gerados pelo abastecimento insatisfatório de água, muito há de se caminhar para atingir as metas globais de universalização do acesso à água. O problema se agrava na medida em que vem diminuindo gradativamente a disponibilidade deste recurso em condições apropriadas para consumo humano. E no caso aqui relatado, a falta de abastecimento de água tem origem diversa, e é uma questão ironicamente enfrentada por moradores de uma cidade cuja posição geográfica é privilegiada, por estar situada às margens da maior bacia hidrográfica do mundo.

6 - Referências

ACRÍTICA. **Empresa Aegea assume abastecimento de água e serviços sanitários de Manaus**, 24 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/manaus/news/sabado-aegea-diz-que-manau-tera-melhores-servicos>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

AMAZÔNIA REAL. **Manaus tem mais de 626 mil pessoas sem acesso à rede de abastecimento de água**. Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/manaus-tem-mais-de-626-mil-pessoas-sem-acesso-a-rede-de-abastecimento-de-agua/>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução ONU n. 64/292 de 28 de julho de 2010**. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292>. Acesso em: 28 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<http://file:///E:/ACADEMIA/MATERIAL%20PRO%20ARTIGO%20CASSIO/por%20uma%20cultura%20de%20Direitos%20oHumanos%20-%20Direito%20à%20moradia%20adequa da.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. **Projeto de Emenda à Constituição 4 de 2018**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/28/acesso-a-agua-potavel-podera-se-tornar-direito-fundamental-na-constituicao>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

FONSECA, Ozorio J. M. **Pensando a Amazônia**. Manaus: Editor Valer, 2011

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

ONU - NAÇÕES UNIDAS. **ONU: 1 em cada 3 pessoas no mundo não tem acesso a água potável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/ONU-1-em-cada-3-pessoas-no-mundo-nao-tem-acesso-a-agua-potavel/>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

ONU – COMISSÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral no 04**. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-generalcomments-2009-PDHJ-Timor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Relator Especial sobre o direito humano à água potável segura e ao esgotamento sanitário, 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/water/A-HRC-33-49_PORT.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

OSORIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39-68.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia de efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 261-292.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC** n. 09, p. 361-388, jan.-jun. 2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-09/RBDC-09-361-Ingo_Wolfgang_Sarlet.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2019.

SILVA, MARIVETE DO NASCIMENTO. **Manaus**: aspectos da evolução do grau de instrução da sua força de trabalho. Dissertação de Mestrado, 2010. Universidade Federal do Amazonas. Disponível em <<https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/4650/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Marivete%20do%20Nascimento%20Silva.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

CIDADE E SEGREGAÇÃO. POR UMA MANAUS COMPACTA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

City and segregation. for a compact Manaus and the right to proper housing

Jeibson dos Santos Justiniano⁶¹

Taís Batista Fernandes Braga⁶²

Resumo: Com vistas a implementar o direito à moradia daqueles considerados de baixa renda, o Governo Federal criou, por meio de legislação, o Programa Minha Casa Minha Vida. Em Manaus, o PMCMV subsidiou a construção do Residencial Viver Melhor, localizado 22,5 quilômetros distante do centro da cidade e apresentando problemas de ordem estrutural tanto nas unidades, como na articulação de políticas públicas locais. O crescimento desordenado da cidade, a melhor alternativa é a concepção da Cidade Compacta, com a atribuição ao Poder Público do manejo de políticas públicas concretas que propiciem aos habitantes da cidade o aproveitamento adequado e racional dos direitos inerentes a mesma, quais sejam: saúde, educação, lazer, segurança, transporte público, alimentação, saneamento básico, entre outros. Da forma como foi concebido o Residencial Viver Melhor e considerando as condições atuais, o que se evidencia é um modelo de segregação, com a colocação das famílias de baixa renda em locais distantes do centro da cidade, sem que tenham sido feitos os investimentos públicos necessários para que essas pessoas usufruam de uma moradia adequada. No que tange ao Residencial Viver Melhor, a localização já impõe como um dificultador aos moradores que trabalham no pólo industrial de Manaus, posto que precisam sair de suas casas quando ainda é de madrugada no ônibus de rota da empresa. Trabalhar próximo de casa, uma primeira medida em favor da cidade compacta. A inexistência de políticas públicas torna inóspito o ambiente, com os moradores padecendo sem escolas adequadas para sua prole, segurança pública, lazer e meio ambiente saudável. Compete, portanto, ao Poder Público elaborar um adequado gerenciamento de oferta de políticas públicas, de modo que nenhuma área da cidade seja alijada, em razão de fatores geográficos e/ou sociais.

Palavras-chave: expansão urbana; direito à moradia; segregação; cidade compacta; direito à moradia adequada.

61 Mestre em Direito Ambiental. Professor da Universidade do Estado do Amazonas. Procurador do Trabalho. Doutorando na Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: jeibson.justiniano@gmail.com

62 Mestre em Direito Público e Evolução Social. Professora da Universidade do Estado do Amazonas. Servidora Pública Federal. Doutoranda na Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: bragatais@uol.com.br

Abstract: With a view to implementing the housing rights of those considered low-income, the Federal Government created, through legislation, the Minha Casa Minha Vida Program. In Manaus, the PMCMV subsidized the construction of Residencial Viver Melhor, located 22.5 kilometers away from the city Center and presenting structural problems both in the units and the articulation of local public policies. The disordered growth of the city, the best alternative is the conception of the Compact City, with the attribution to the Public Power of the management of concrete public policies that allow the inhabitants of the city the proper and rational use of the inherent rights, such as: health, education, leisure, safety, public transportation, food, sanitation, among others. As the Residencial Viver Melhor was conceived and considering the current conditions, what is evidente is a segregation model, with the placement of low-income families in places far from the city Center, without the necessary public investments being made so that these people enjoy adequate housing. With regard to Residencial Viver Melhor, the location already imposes as a hindrance to residents who work in the industrial center of Manaus, since they need to leave their homes when it is still dawn on the company's bus route. Working close to home, a first step in favor of the compact city. The lack of public policies makes the environment inhospitable, with residents suffering without adequate schools for their offspring, public safety, leisure and a healthy environment. Therefore, it is up to the Government to elaborate an adequate management of public policy supply, so that no area of the city is disqualified, due to geographic and/or social factors.

Keywords: urbanexpansion; righthousing; segregation; compactcity; righthousing.

1 - Introdução

O direito à moradia foi incluído, no rol do artigo 6º da Constituição da República, por meio da Emenda Constitucional n. 26 de 2000. O movimento em favor do Direito à Cidade é anterior à Constituição de 1988 e tem, em especial, nas classes operárias o embrião de insurgências em face das políticas segregacionistas presentes nas cidades.

Ao Estado compete a promoção de políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais, o direito à moradia tem constado na pauta de reivindicações. A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida; em Manaus, foi construído o Residencial Viver Melhor com recursos decorrentes do programa.

O aporte de recursos com vistas a propiciar aquisição de casa própria pela população de baixa renda é apenas o aspecto formal do direito à moradia. É

imprescindível que o planejamento urbano contemple as possibilidades de usufruto dos direitos na cidade. Não basta a moradia, precisa ser adequada.

2 - A expansão urbana em Manaus: período da borracha (1890-1920)

Em 1669, tem início a história de Manaus como uma aldeia indígena, em torno da Fortaleza de São José da Barra. Em 1832, alçada à categoria de vila, com a denominação de Nossa Senhora da Conceição da Barra. Elevada à categoria de cidade em 1848, recebe o nome de Manaós, em 1856.

O recorte histórico feito, no presente ensaio, compreende o período de 1890-1920, no qual a cidade de Manaus passou pelo primeiro movimento de urbanização, vocacionado a atender os interesses do capital internacional; algo, portanto, dissociado das reais necessidades internas.

O embelezamento da cidade de Manaus, no período de 1890-1920, foi marcado por suas praças, seus monumentos, seus edifícios suntuosos, dotados de estilos superpostos, importados da Europa; a Manaus amplamente divulgada, em fotografias e cartões-postais (HATOUM, 2019, p. 13).

No entanto, havia “uma zona de sombra, nesse urbanismo pretensamente grandioso, espelhado na Paris do prefeito Haussmann (HATOUM, 2019, p. 14). Considerada como a outra face da “urbs”: a Manaus dos excluídos - dos pobres, miseráveis, imigrantes, enfermos e loucos.

O que se constata da leitura dos fatos é a ingerência do poder do capital na concepção do espaço urbano, o projeto de Manaus foi pensado não apenas na configuração de espaços amplos, de infraestrutura e de lazer, mas especialmente em um conjunto de medidas que visavam afastar os menos favorecidos do centro urbano.

O extrativismo, embora tenha favorecido o mencionado embelezamento, alijou os moradores do centro de Manaus, do usufruto desse processo de modernização. Na Manaus de 1890-1920, os trabalhadores não tinham acesso aos serviços básicos de água potável, rede de esgoto, higiene, educação e saúde.

No período de 1890-1920, Manaus sofreu seu primeiro grande surto de urbanização, em virtude dos investimentos decorrentes da economia látex (DIAS, 2019, p. 20). A cidade precisava estar moderna, limpa e atraente, para a imigração, o capital e o consumo.

A cidade é, então, invadida por uma onda migratória, o que demandou o estabelecimento de estratégias vocacionadas a uma política de separação e isolamento dos considerados desocupados, em bairros distantes da área central. O poder público desenvolveu uma política de reclusão em ambientes afastados e fechados, tais como: penitenciárias, hospitais, asilos de mendicidade, hospícios e colônias agrícolas. (DIAS, 2019, p. 93)

Não foi apenas o poder público o responsável pelo implemento de políticas segregacionistas, a iniciativa privada, a seu turno, também colaborou para o incremento de ações desse porte, por meio da fundação da Sociedade Beneficente Amparo da Pobreza e a Liga Protetora da Pobreza.

Uma outra forma de promover a exclusão, (DIAS, 2019, p. 97-111) efetivou-se com o deslocamento para os seringais dos indivíduos sem ocupação que são apanhados, pela polícia, na vadiagem. Nos seringais, encontrariam ocupação e teriam garantida sua manutenção, evitando, dessa forma, que a população trabalhadora da cidade continuasse a ser importunada.

A reação partiu dos antigos trabalhadores que junto com os novos articularam protestos contra as cobranças oriundas do controle rigoroso “sobre o uso do espaço físico, as novas medidas para o exercício do trabalho, da escassez dos produtos de primeira necessidade e as imposições de novos hábitos” (DIAS, 2019, p. 121).

3 - Cidade e segregação – a experiência do Viver Melhor Manaus

A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, que compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR; a autorização para a União transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social -

FDS; a autorização para a União conceder subvenção econômica tendo em vista a implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; a autorização para a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab e a autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

De acordo com artigo 2º da mencionada lei, o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros.

Trata-se de um programa com finalidade substancialmente social, ou seja, visa garantir o acesso à moradia em condições especiais de financiamento. Uma leitura constitucional da lei em comento indica a efetivação do artigo 6º da Constituição da República, que elenca em seu caput a moradia como um dos direitos sociais.

Cumpra analisar em quais condições as moradias do PMCV são entregues aos adquirentes; e se é possível considerá-las como adequadas. A falta de informações sobre os projetos, bem como a implementação de obras sem qualquer debate público nem possibilidade de apresentação de alternativas, formas diversas de pressão e ameaças, são algumas das denúncias de violação do direito à moradia nas remoções relacionadas à implantação do projeto Rio Olímpico (ROLNIK, 2015, p. 361-362).

A expressão "Saia do Morro Hoje" decorreu do fato de que os moradores tomaram conhecimento de que seriam removidos através da marcação das letras SMH (Secretaria Municipal de Habitação) e de um número em tinta spray por parte da prefeitura, sem autorização previa dos moradores nem explicação. Com as indenizações em montante insuficiente, o Programa Minha Casa Minha Vida se tornava medida compulsória.

Em Manaus, o Programa Minha Casa Minha Vida propiciou a construção do Residencial Viver Melhor localizado no setor urbano nº 18, próximo à Reserva Ducke e no começo da BR-174, distante 22,5 quilômetros do centro da cidade.

Inúmeros são os desafios diários impostos aos moradores, alguns decorrentes da distância percorrida até o trabalho, que pode ser no centro da cidade ou no pólo industrial de Manaus; outros de ordem estrutural e social.

A ausência do Estado é sentida no local, ações que deveriam ser tomadas pelo Poder Público, com vistas à preservação ambiental, são assumidas pela população do local. Os comunitários construíram uma barreira de proteção para impedir que o esgoto invadisse a água do balneário local. Em 23 de maio de 2018, jornal Acrítica narra que moradores denunciaram problemas de infraestrutura nos apartamentos, que são tomados por alagamentos na época de chuvas.

A interrupção de energia elétrica e a falta de escolas são problemas recorrentes no local, além dos inúmeros casos de moradores que abandonam suas casas em virtude da criminalidade dominante.

Essa solução arquitetônica e urbanística, pensada para a provisão habitacional principalmente voltada para as classes sociais de menor renda, tem mais de 50 anos no país e contínua hegemônica até dos dias de hoje (PRADO, 2017, p. 187-198 e 301-306).

Trata-se de uma solução vantajosa para a indústria da construção civil e para o mercado da incorporação imobiliária. Esse modelo de planejamento constitui um expediente de segregação socioespacial planejada.

Ao fixar a moradia no fim da cidade como a única possível para as famílias mais carentes, uma gama de injustiças socioespeciais e ambientais acompanha o referido movimento. Pesquisa empírica mostrou como habitar ao fim da cidade inclui a convivência com infraestruturas urbanas insuficientes e com uma estrutura precária de comércio e serviços.

Apenas por meio de um processo lento e gradual, capitaneado pelo Estado, é possível extinguir o modelo, com a interrupção das políticas de segregação socioespacial. Situações como a descrita dos moradores do Residencial Viver Melhor são o ponto de partida para uma reflexão a respeito do Direito à Cidade, em especial, do que significa a moradia adequada.

O legislador Constituinte, ao acrescentar no rol dos artigos sociais o direito à moradia não o fez apenas visando o seu aspecto formal, no sentido do acesso, mas que o referido direito viabilize o aproveitamento dos demais direitos contemplados na cidade. É a moradia adequada.

Saber se o Residencial Viver Melhor agrupa tais condições demanda a análise das principais questões que alicerçam o Direito à Cidade e o Planejamento Urbano, tais como: Direito à Cidade e a Recepção pelos Intérpretes do Direito no Brasil, Cidadania, Planejamento Urbano e a proposta de uma cidade Compacta.

4 – Aporte teórico

4.1 Direito à cidade e a recepção pelos intérpretes do direito no Brasil

No Brasil, o Direito à Cidade foi albergado na Constituição de 1988, porém o clamor é anterior à constituinte. A ideia do direito à cidade surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (HARVEY, 2014, p. 09).

A expressão “sociedade urbana” designa uma realidade em formação, em parte real e em parte virtual, que não se encontra acabada. Trata-se “de uma tendência que já se manifesta, mas que está destinada a se desenvolver” (LEFEBVRE, 2016, p. 79).

O conceito de urbano não se confunde com o de cidade. O urbano se manifesta no curso da explosão da cidade, permite reconsiderar e mesmo compreender certos aspectos dela que passaram despercebidos durante muito tempo: a centralidade, o espaço como lugar de encontro, a monumentalidade, etc. (LEFEBVRE, 2016, p. 79).

O direito à moradia aflora na consciência social, faz-se reconhecer de fato na indignação provocada pelos casos dramáticos, no descontentamento engendrado pela crise. Entretanto, não é reconhecido formal e praticamente, a não ser como um apêndice dos “direitos do homem”.

Para que o direito à moradia não seja, tão somente, um apêndice dos direitos do homem é necessário reivindicar o direito à cidade, no sentido de poder configurador

sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental (HARVEY, 2014, p. 27-30).

Ao analisar a trajetória conceitual do Direito à Cidade, (TAVOLARI, 2016, p. 97-98) destaca que “os movimentos por moradia, terra urbana e transporte público colocam em primeiro plano a miséria social de quem não tem casa, terra, não pode se locomover pela cidade ou vive na situação de despejo iminente”. Defende que tais demandas poderiam ser centradas em direitos específicos, tais como: direito à moradia, ao transporte e à terra.

A afirmação do Direito à Cidade não é tarefa das mais simples. É preciso evitar que “a institucionalização do direito à cidade cumpra um papel de legitimação para ocultar a cidade real tal como ocorreu com o Estatuto da Cidade” (GAIO, 2016, p. 237). A aprovação do plano diretor municipal e a adoção de mecanismos jurídicos com vistas à concretização dos instrumentos jurídicos dominaram a pauta dos movimentos sociais urbanos comprometidos com a reforma urbana.

4.2 Cidadania e planejamento urbano

O artigo 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988 estabelece a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil; e, o artigo 182, que trata sobre a política urbana, disciplina que esta tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Três períodos, no quadro teórico relativo ao planejamento urbano, são destacados por (VILLAÇA, 1999, p. 182-187): 1º período: marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento que exaltava a burguesia. (Versalhes, Washington, Haussmann e Pereira Passos); 2º período: década de 1930, marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a resolução dos “problemas urbanos”. Desde a década de 1930, a visão predominante no Brasil é a de que os problemas das cidades são causados pelo seu crescimento caótico, sem qualquer planejamento.

O segundo período retrata a essência do planejamento que, ainda, perdura. Nesse contexto, as classes dominantes formularam interpretações sobre os problemas sociais

que se manifestam nas cidades, bem como sobre o papel do planejamento urbano. Referidas ideias objetivam ocultar as verdadeiras origens dos problemas, do fracasso das classes e do papel do Estado na resolução desses problemas.

O terceiro período é marcado pela reação ao segundo e está na fase inicial. E como conceituar o planejamento urbano? Definido por suas propriedades ou características, o planejamento urbano, (VILLAÇA, 1999, p. 183) consiste em um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria apenas um momento, consubstancia uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia que revelaria e fundamentaria os “problemas urbanos” e seus desdobramentos futuros.

No Brasil, marcado pela má distribuição de renda, os problemas urbanos afloram nas diferentes regiões, que vão desde a ausência de moradia adequada à insuficiência de políticas públicas que garantam à efetivação dos direitos sociais. O governo Lula, em resposta ao déficit habitacional, lançou em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida.

5 - Por uma Manaus compacta e o direito à moradia adequada

A ideia de uma cidade compacta tem por finalidade compatibilizar o aspecto formal da moradia (acesso) com o material (usufruto dos direitos na cidade). Conforme disposto precedentemente, a expansão da cidade de Manaus se deu do centro para as bordas, em diferentes épocas da história a tônica de tal movimento era notoriamente voltada ao afastamento dos considerados pobres. Ao arripio das conquistas, pós-Emenda Popular pela Reforma Urbana.

Em 1987, o conjunto de atores sociais urbanos trabalhou na negociação da Emenda Popular pela Reforma Urbana, dentro do processo de participação que se deu durante a elaboração da Constituição da República de 1988. Esta Emenda Popular foi responsável pela criação do capítulo urbano e contempla um eixo fundamental relativo à função social da propriedade e da cidade. (GRAZIA, 2002, p. 15)

A Emenda Popular e todas as ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), criado nos anos posteriores, observaram os seguintes princípios fundamentais:

Direito à Cidade e à Cidadania: universalizar o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, principalmente, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

Gestão Democrática da Cidade: planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, com a primazia da participação popular.

Função Social da Cidade e da Propriedade: prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, com o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano.

A existência das cidades precede o capitalismo. As especificidades, no processo de urbanização, acompanham as diferentes fases do capitalismo colonial-industrial ou global financeiro nos países centrais ou periféricos” (MARICATO, 2015, p. 17). A concretização do direito à moradia adequada não induz à necessidade de combater o capitalismo, não é possível pensar o capitalismo sem pensar as cidades. O processo de expansão das cidades vem acompanhado da expansão do comércio.

Sobre o desenvolvimento da habitação social no Brasil, (BOLFE, 2014, p. 12) a questão da moradia no país esteve sempre atrelada as políticas públicas, que por sua vez não deram conta das questões relacionadas ao déficit habitacional e à infraestrutura para as famílias de baixa renda.

Em trabalho sobre a moradia informal no banco dos réus, divulgado o relatório de monitoramento do direito à moradia no Brasil, endereçado à Organização das Nações Unidas em 2004, os tribunais pátrios não concebem aos grupos vulneráveis o direito à moradia (ABREU, 2011, p. 410).

Um dos processos contemporâneos no que pertine ao direito à moradia é o espraiamento urbano no Brasil com a crescente dispersão dos condomínios fechados de média e alta renda ao longo das principais rodovias e eixos viários, muitas vezes avançando sobre áreas de interesse ambiental (FERRARI, 2014, p. 03-14).

Dificuldades na definição de centros locais, escassez de transporte público, grandes áreas vazias com fins de especulação imobiliária são consequências do espraiamento, que fragmenta os bairros e se expande sobre áreas rurais ou ambientais.

Há, ainda, as consequências ambientais (consumo excessivo de solo rural, perda de áreas de relevância ambiental, maior tempo de deslocamento); sociais (segregação e exclusão social, perda do sentido de comunidade, ausência de vida urbana diversificada, enfraquecimento dos espaços públicos e insegurança) e econômicas (alto custo de manutenção da infraestrutura, especialização das funções urbanas, barreiras aos deslocamentos cotidianos, alto custo do transporte coletivo).

São três os princípios que devem ser observados na compactação urbana (FERRARI, 2014, p. 04): a) Densidade suficiente para garantir a viabilidade de transportes públicos frequentes e acessíveis, assim como a presença de serviços e comércio diversificado nas proximidades das áreas residenciais; b) Continuidade do tecido urbano, através do combate aos vazios urbanos e da intensificação do uso de áreas subutilizadas, promovendo maior integração espacial entre áreas segregadas e maior equilíbrio na distribuição das densidades; c) Multifuncionalidade: não segregação do uso do solo segundo funções especializadas (residencial, comercial, institucional etc.). Preferência ao uso misto e à mescla de atividades no espaço, gerando proximidade e interação.

Os defensores das cidades compactas levantam uma série de vantagens sociais, econômicas, ambientais e culturais do modelo de urbanização compacta, como: preservação de espaços não urbanizados: manutenção de áreas rurais produtivas, preservação de áreas ambientais, reserva de áreas para recreação; economias nos custos de urbanização: melhor aproveitamento e menor custo de manutenção das infraestruturas urbanas existentes e planejadas; redução do consumo de energia per capita: incentivo ao transporte público (de preferência não motorizado), maior proximidade das funções urbanas, redução da necessidade de longos deslocamentos pela população urbana; intensificação da vida urbana: multiplicidade de usos, inclusão social, diversidade cultural e aglomeração econômica geram meio urbano rico e inovador (FERRARI, 2014, p. 24).

A organização do espaço urbano, de forma racionalizada, (GAIO, 2015, p. 10), é função do Poder Público, há de ser conferido destaque à qualidade de vida, “evitando-se os efeitos indesejáveis da hiperdensificação, dos congestionamentos, da segregação

socioespacial, da proliferação de terrenos ociosos ou subutilizados, da ausência de equipamentos públicos e bens ambientais e da poluição”.

A cidade de Manaus se expandiu do centro para as bordas, esse movimento teve início no período de 1890-1920 e, conforme destacado em tópico precedente, marcado pelo desenvolvimento econômico propiciado pela extração da borracha. A estratégia discursiva do planejamento à época era atrair o capital estrangeiro para uma cidade tal como a Paris dos Trópicos.

O Programa Minha Casa Minha Vida, criado pelo Governo Federal e regulamentado por lei federal do ano de 2009, propicia às famílias de renda mais modesta a aquisição de moradias em condições diferenciadas. Em Manaus, a construção do Residencial Viver Melhor no final do perímetro urbano, próximo à BR-174, de certa forma, guarda similitudes com o processo engendrado no século XIX.

Dado o crescimento desordenado da cidade, a melhor alternativa é a concepção da Cidade Compacta, com a atribuição ao Poder Público do manejo de políticas públicas concretas que propiciem aos habitantes da cidade o aproveitamento adequado e racional dos direitos inerentes a mesma, quais sejam: saúde, educação, lazer, segurança, transporte público, alimentação, saneamento básico, entre outros.

Da forma como foi concebido o Residencial Viver Melhor e considerando as condições atuais, o que se evidencia é um modelo de segregação, com a colocação das famílias de baixa renda em locais distantes do centro da cidade, sem que tenham sido feitos os investimentos públicos necessários para que essas pessoas usufruam de uma moradia adequada.

Para tanto se faz necessário que os contornos da cidade compacta para Manaus sejam definidos. No que tange ao Residencial Viver Melhor, a localização já impõe como um dificultador aos moradores que trabalham no pólo industrial de Manaus, posto que precisam sair de suas casas quando ainda é de madrugada no ônibus de rota da empresa. Trabalhar próximo de casa, uma primeira medida em favor da cidade compacta.

Conforme destacado precedentemente, a inexistência de políticas públicas torna inóspito o ambiente, com os moradores padecendo sem escolas adequadas para sua

prole, segurança pública, lazer e meio ambiente saudável. Compete, portanto, ao Poder Público elaborar um adequado gerenciamento de oferta de políticas públicas, de modo que nenhuma área da cidade seja alijada, em razão de fatores geográficos e/ou sociais.

No caso do Viver Melhor, a construção das unidades habitacionais não foi acompanhada por um plano estratégico de oferta de direitos na cidade. Famílias foram alocadas na borda do município sem que os serviços básicos as acompanhassem.

6 - Estratégias de replanejamento urbano para alcançar um direito à moradia adequada

Como retroceder o crescimento urbanístico desordenado é uma árdua tarefa, exigindo uma série de medidas drásticas que devem ser efetivadas e que podem ocasionar também problemas com os próprios moradores que já têm raízes e todo um modo de vida fixado em lugares menos favorecidos por serviços urbanísticos, o que se propõe é uma recuperação da mais-valia da propriedade daqueles moradores de locais mais favorecidos por infraestrutura urbanística, a fim de que os recursos financeiros advindos de recuperação da atuação estatal sejam alocados em bairros e zonas que contam com escassos benefícios da cidade.

A finalidade da recuperação da mais-valia aqui proposta, como visto acima, é redistributiva, com o objetivo de propiciar a redistribuição de valorizações imobiliárias para alguns grupos sociais decorrentes da atuação do Estado e destinar a repartição desses recursos a camadas da coletividade que estão à margem dos benefícios urbanísticos, como consequência do crescimento desordenado da cidade. A redistributividade prioriza a repartição dos recursos recuperados com a mais-valia da propriedade aos grupos sociais com menos benefícios urbanísticos (GAIO, 2015, p. 19).

A primeira medida que se propõe para a recuperação da mais valia é a exigência tributária por parte dos entes federativos da contribuição de melhoria. Como se sabe a contribuição de melhoria não tem uma real aplicabilidade pelo Fisco, pois, em tese, há uma severa resistência por setores mais favorecidos por obras públicas (GAIO, 2015, p. 23).

Nesse sentido, ressalta a importância dos entes federativos, ao realizarem obra pública, cobrarem efetivamente para aplicação dos recursos advindos de locais favorecidos por benefícios e valorização imobiliária decorrentes de construções de obras públicas em zonas urbanas desfavorecidas de serviços urbanísticos. Entretanto, como a contribuição de melhoria tem como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado, nos termos do art. 81, do Código Tributário Nacional, percebe-se que ela é insuficiente para uma recuperação da mais-valia da propriedade mais razoável e justa daqueles que são beneficiados por valorizações dos seus imóveis decorrentes de obras públicas.

Diante disso, considerando a função social da propriedade, propõe-se que os entes federativos demandem judicialmente pretensões indenizatórias para a recuperação da mais-valia no tocante às parcelas não resgatas pela contribuição de melhoria apuradas por critérios técnicos. Como se sabe a responsabilidade civil do Estado por atos lícitos não é novidade no ordenamento jurídico, mas a responsabilidade do particular por atos lícitos ainda é um instituto que encontra resistências na comunidade jurídica.

A responsabilidade por atos lícitos no Direito Brasileiro já tem um embrião no tocante à possibilidade da União cobrar ressarcimento das operadoras de saúde quando seus beneficiários utilizam os serviços das unidades do Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 32, da Lei 9.656/1998:

Art. 32. Serão ressarcidos pelas operadoras dos produtos de que tratam o inciso I e o § 10 do art. 10 desta Lei, de acordo com normas a serem definidas pela ANS, os serviços de atendimento à saúde previstos nos respectivos contratos, prestados a seus consumidores e respectivos dependentes, em instituições públicas ou privadas, conveniadas ou contratadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001).

No nosso sentir, não é necessária uma lei para regular a possibilidade do ajuizamento de pretensões indenizatórias por parte do Poder Público para a recuperação da mais-valia das propriedades beneficiadas por valorizações mobiliárias decorrentes de obras públicas que sobeja os limites tributários da contribuição de melhoria. A norma constitucional da função social da propriedade já legitima e fundamenta essa pretensão

indenizatória. Entretanto, é indubitável que, caso o Legislador Brasileiro adote uma regra específica sobre a matéria, essa eventual medida legislativa trará segurança jurídica.

Ademais, caso o Legislador Brasileiro decida iniciar uma proposição legislativa para estabelecer uma regra específica no tocante a mencionada pretensão indenizatória, a competência legislativa é da União, por se tratar de matéria afeta ao campo da responsabilidade civil (art. 22, I, da CRFB).

É oportuno destacar que já existe um *leading case* com fixação de tese pelo Supremo Tribunal Federal adotando o entendimento de constitucionalidade do ressarcimento ao SUS:

É constitucional o ressarcimento previsto no art. 32 da Lei 9.656/98, o qual é aplicável aos procedimentos médicos, hospitalares ou ambulatoriais custeados pelo SUS e posteriores a 4/6/1998, assegurados o contraditório e a ampla defesa, no âmbito administrativo, em todos os marcos jurídicos (RE 597064).

Percebe-se, assim, a notável plausibilidade jurídica para o Poder Público manejar pretensões indenizatórias da mais-valia das propriedades, nos termos sugeridos, como medida de justiça social para aplicar os recursos financeiros auferidos em benefícios urbanísticos para moradores de comunidades que estão à margem de benefícios urbanísticos, implementando um verdadeiro direito à moradia adequada e digna.

7 – Considerações finais

As conquistas galgadas pelos movimentos sociais pró-reforma urbana não foram suficientes para a afirmação do Direito à Cidade, em especial do direito à moradia adequada. O planejamento urbano, nos moldes preconizados no capítulo constitucional da política urbana, não se resume à elaboração de um plano diretor. É necessário que a cidade contemple espaço e direitos a todos, sem que o critério da renda influencie essa dominação de espaços.

O caso do Viver Melhor Manaus, tratado no presente artigo, externaliza a política segregacionista adotada desde os tempos áureos da borracha, quando a cidade era divulgada com fins mercantis, para atrair o capital estrangeiro.

Segundo essa ótica, trabalhadores, população de baixa renda e enfermos tinham por destino as áreas afastadas da cidade. O Programa Minha Casa Minha Vida, que propiciou a construção do Residencial Viver Melhor, facilitou a aquisição da casa própria por aqueles que são considerados na pirâmide social com de baixa renda.

Entretanto, a aquisição do imóvel veio acompanhada de inúmeros problemas sociais, muitos dos quais gerados pela absoluta ausência do Estado na consecução de políticas públicas, o que denota que além da distância física há o esquecimento social e político daqueles que são premiados com o “Viver Pior”.

A análise deve passar, ainda, pela necessidade de adequar a expansão da cidade de Manaus – que é uma realidade imune ao retrocesso – aos ditames da cidade compacta. Compete ao Poder Público estruturar as áreas da cidade com os serviços basilares a uma sadia qualidade de vida, quais sejam: educação, saúde, segurança, proteção das áreas ambientais, lazer, alimentação, transporte público, incentivo à instalação de pontos comerciais, entre outros.

8 – Referências

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. **REVISTA DIREITO GV**: revista quadrimestral da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: FGV, v. 7, n. 2, p. 391-416, jul. dez. 2011.

ALVARENGA, Daniela das Neves; RESCHILIAN, Paulo Romano. **Financeirização da moradia e segregação socioespacial**: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 473-484, 2018.

BOLFE, Sandra Ana; RUBIN, Graziela Rossatto; **O desenvolvimento da habitação social no Brasil**; UFSM; 2014.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 08 jul. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 jul. 2019.

_____. **Lei nº 9.656**, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9656.htm>. Acesso em: 08 jul. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 597.064**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=2661252>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CARVALHO, Alice de Almeida Vasconcellos de; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. O papel do programa Minha casa, minha vida no processo de construção das cidades: a perspectiva configuracional. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s.l.], v. 9, n. 1, p. 396-407, out. 2017.

CASTRO, Karina Brandão Alves de. Diagnóstico da implementação do programa Minha Casa Minha Vida no cenário brasileiro. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIX, n. 66, p. 29-43, maio-ago. 2015.

DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002, p. 15-37.

DESORDI, J.L; STRÜCKER, B. Direito à moradia e inclusão social: aspectos positivos e negativos do Programa Minha Casa Minha Vida. **Barbarói: Revista do Departamento de Ciências Humanas da Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, Edição Especial** n. 44, p. 204-219, jul.-dez. 2015.

DIAS, Edineia Mascarenhas. **A Ilusão do Fausto – Manaus 1890-1920**. 3 ed. Manaus: Valer, 2019.

FERRARI, Junia; TONUCCI, João. Urbanização compacta e controle da expansão. In: **Programa Nacional de Capacitação das Cidades: Parte 2: Instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, s.d. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/226325777/Urbanizacao-Compacta-e-Controlde-Expansao>>. Acesso em: 12 maio 2014.

GAIO, Daniel. O direito à cidade e seu processo de institucionalização no Brasil. In: GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; LOPES, Mônica Sette; NICÁCIO, Camila Silva (Org.) **Eficiência, eficácia e efetividade: velhos desafios ao novo Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: Initia Via, 2016, p. 236-250.

_____. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

_____. O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, no 82, fev.-mar. 2019.

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

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

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política habitacional e o direito à moradia no Brasil. **X Coloquio Internacional de Geocrítica**; 2008.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: o direito à cidade II**. 2a ed. Tradução Margarida M. Andrade, Pedro H. Denski e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

_____. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5a ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MESQUITA, Otoni Moreira de. **Manaus: história e arquitetura (1669-1915)**. 4 ed. Manaus: Valer, 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SILVA FILHO, Sebastião Rocha da. **A organização do serviço sanitário em Manaus**: sanitaristas e suas práticas de intervenção (1891-1920). Manaus: Valer, FAPEAM, 2015.

SOUZA, Catarina. Necessidade de repensar o produto Amazônico – Progresso x Meio Ambiente. In: **Pesquisa em design no Amazonas: ideias, desafios e perspectivas**. Manaus: Editora Valer e FAPEAM, 2014.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos Cebrap**, nº 104, p. 93-109, mar. 2016.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 169-243.

O DIREITO DE LAJE E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

The law of slabs and the concretization of the right to housing

Claudia de Santana⁶³
Adriana Almeida Lima⁶⁴

Resumo: O direito de laje foi estabelecido como novo direito real de forma autônoma aos demais direitos reais elencados no Código Civil, considerando os aspectos do novo instituto o artigo propõe um diálogo entre o direito de laje e o direito à moradia adequada, estabelecendo uma perspectiva crítica do novo direito como instrumento de concretização do segundo. A partir destes dois institutos jurídicos e do dialogo das fontes, constata-se que o novo regramento fundiário pouco contribuiu enquanto política pública voltada à promoção do direito à moradia adequada, em consonância com os princípios e objetivos fundamentais deste. O direito de laje promove um avanço ao direito à moradia adequada na medida em que possibilita segurança jurídica maior quanto ocupação urbana irregular em situação de laje, contudo, o diálogo proposto entre o direito de laje e o direito à moradia adequada permite concluir que o instrumento é ineficiente à concretização do direito à moradia adequada, principalmente, por não alcançar a parcela da sociedade que fundamentou a sua criação, posto que não tratou de forma direta quanto a regularização mediante assento registral de laje não constituída a partir de uma matrícula base.

Palavras-chave: direito de laje; direito à moradia; habitação, moradia adequada; regulamentação fundiária.

Abstract: The law of slab was established as a new real right in an autonomous way to the other real rights listed in the Civil Code, considering the aspects from the new institute the article proposes a dislogue between the law of slab and the right to housing, establishing a critical perspective of the new law as an instrument of concretion of the second. From those two juridic institutes and from the dialogue of the parts, finding out that the new rules for land contributes a little as a public politic turned to the promotion of the right to housing, in consonance with the principles and fundamental objectives herein. The right of slab promotes an advance in the right to housing in the process which

63 Claudia de Santana, mestre em Direito Ambiental pela Universidade Estadual do Amazonas. Universidade Federal do Amazonas, professora de Prática Real, Assistente I; E-mail: profa.claudiasantana@gmail.com

64 Adriana Almeida Lima, mestre em Direito Ambiental pela Universidade Estadual do Amazonas. Universidade Estadual do Amazonas, professora e coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica; E-mail: a.almeida.lima@uol.com.br

allows a maior juridic as urban irregular ocupation in stab situation, yet, the dialogue proposed between the right of slab and the right to adequate home allows to conclude that the instrument is inefficient to the concretization of the right to housing, especially, for not reaching the parcel of society that funded its creation, once that it didn't treat in a direct way the regulation through registral seat of slab not constituted from a base inscription.

Key-words: right of slab; right to home; habitation, right to housing; land regulation.

1 - Introdução

O Direito de Laje foi apresentado como instrumento de concretização do direito à moradia sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana; em sua exposição primária anuncia-se como meio para trazer à legalidade a situação de irregularidade que compreende significativa parcela das construções urbanas contemporâneas. Contudo, o teor do ordenamento jurídico voltado à regulamentação do direito de laje destina-se a regularização fiscal e a inscrição imobiliária de parte das moradias em situação de laje, limitando-se o texto a tratar expressamente das lajes advindas de uma construção base com assentamento registral, permanecendo sem expressão direta à regularização das lajes que não advenham de uma construção base previamente registrada.

A identificação do direito de laje no cenário nacional como direito real autônomo, em razão do conteúdo normativo concedido a matéria no atual Código Civil a partir da Lei 13.465/2017 demonstra a fragilidade do novo regramento fundiário como instrumento jurídico para alcançar segurança aqueles que têm a laje como moradia em construção base não registrada.

A partir deste cenário, a compreensão do direito de laje como direito real autônomo e as consequências deste enquadramento concedido pelo legislador brasileiro⁶⁵, e a contraposição deste com o direito à moradia adequada, permitem analisar a extensão do avanço do primeiro para concretização do segundo, por

65 O direito sobre o "puxadinho" foi preferido pelo legislador brasileiro, de forma autônoma, despreendido dos direitos reais tipificados, e embora não resolva a questão social atinente ao crescimento urbano, retirou do "limbo da invisibilidade" situação social nas cidades brasileiras (GAGLIANO, 2019, p. 791-794).

intermédio do dialogo do novo regramento fundiário nacional sob a perspectiva da concretização do direito à moradia inerente à condição humana.

Neste particular, um olhar para o centro das questões humanas, partindo da realidade que circunda parte das moradias urbanas contemporâneas, permite reconhecer o direito de laje como política pública voltada à adequação de moradias urbanas, dentro de suas possibilidades e limitações.

Isto porque o direito de laje possibilita segurança jurídica quanto à moradia, contribuindo, portanto, para concretização do direito à moradia adequada, o que permite reconhecer um certo avanço à concretização de pelo menos um dos requisitos desta. Contudo, o regramento apresentado alcança de forma direta apenas como possibilidade à uma porção de moradias, muito inferior a anunciada na exposição normativa da lei que lhe deu origem, e além disto, não diminui de forma expressiva a distância do direito de laje à concretização do direito à moradia adequada de forma ampla.

Sob à perspectiva da possibilidade do instituto para possibilitar a regularização da situação de moradia dos chamados “puxadinhos”, pretende-se desvendar o novo direito como instrumento jurídico voltado a tão almejada segurança jurídica quanto ao local de moradia de determinados núcleos familiares, sem deixar de analisar a incompletude deste para a concessão da moradia adequada como idealizada e seu alcance, hipoteticamente, limitado a situações não proprietárias em face do teor normativo.

O direito de laje contraposto ao direito à moradia adequada, possibilita analisar a contribuição do direito de laje à concretização do direito à moradia digna, diante do novo regramento fundiário brasileiro estabelecido.

2 - Direito de Laje

O direito de laje apresenta natureza, características e garantias próprias, voltadas, principalmente, à regulamentação fundiária; o que, por consequência, possibilita maior segurança jurídica quanto à relação jurídica estabelecida em razão do desenvolvimento urbano irregular em situação de laje, ampliando as possibilidades de

construção da apropriação do espaço utilizado para moradia de parte não alcançada pelos instrumentos jurídicos anteriores.

Parte da doutrina entende que a novo enquadramento do direito de laje como um direito real autônomo, não seria necessário e não se mostra adequado, por entender que a situação de laje poderia ser resolvida pelo sistema jurídico anterior, que já apresentava a possibilidade de enquadramento como um direito real de uso sobre coisa alheia, como um direito de superfície (RODRIGUES JÚNIOR, 2019).

Porém, o direito de superfície não permite a descaracterização ou prejuízo a coisa principal, é pactuado em caráter temporário, por escritura pública registrada no Registro de Imóveis e não admite obra no subsolo (GAGLIANO, 2019, p. 495-496). Logo, não encontra correspondência ao direito de laje regulamentado, que não encontra limitação no tempo, uma vez estabelecido se constitui em definitivo, admite o subsolo como objeto do direito de laje, possibilita uma matrícula própria em relação a unidade que o institui, desvinculando-se da unidade anterior, que passa a com ele relacionar-se diante da própria origem e proximidade com o segundo.

O novo regramento, neste sentido, surge para regularizar situações conflituosas que fugiam ao reconhecimento preciso de suas possibilidades, principalmente, àqueles que são os reais destinatários do novo regramento jurídico para regulamentação fundiária no Brasil, que tem a laje como bem pertencente a si e sua família, para morada e que não tinham até então uma previsão normativa que possibilitasse essa perpetuação do vínculo com a coisa em si, admitindo um direito real sobre a coisa desprendido da propriedade que lhe possibilitou a origem.

Em que pese a limitação hipotética às situações proprietárias, que pode ser entendida a partir de uma visão limitadora do teor disposto no artigo 1.510-A do Código Civil, que estabelece ao proprietário de uma construção-base a faculdade jurídica de ceder a superfície superior ou inferior à construção da laje; o direito de laje apresenta-se como uma possibilidade para regulamentar de forma mais segura situações envolvendo moradias que não encontravam no ordenamento até então vigente a limitação ao direito

de propriedade do dono da construção base em relação ao adquirente ou promotor da construção em situação de laje com a segurança jurídica concedida pelo novo direito real.

Oportuno salientar, neste particular, que a Lei n. 13.465, pretendeu no título III, ao tratar da regulamentação fundiária urbana, fixando nova estrutura normativa voltada à ocupação do território nacional e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), abrangendo “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, conforme disposto no artigo 9º, especificamente a ocupações urbanas irregulares.

De fato o novo direito objetivou trazer uma construção jurídica quanto a apropriação da laje, motivo pelo qual, prefere-se acreditar que o direito de laje pode alcançar um segmento maior da sociedade do que o vislumbrado a partir do artigo 1.510-A do Código Civil, incluindo sim, situações não proprietárias, na medida em que possibilita o reconhecimento de direito autônomo e não limitado ao tempo sobre determinada coisa, independentemente desta coisa ser atrelada por sua própria natureza a outra coisa, sendo esta uma propriedade ou não, diante das regras e da destinação da Lei n. 13.465.

Porém, é fato que o entendimento e extensão destas possibilidades do direito de laje, em face do conteúdo normativo, ainda dependerá da forma que o direito de laje será recebido e construído pela sociedade contemporânea. Uma vez que, apesar do direito de laje não ter tratado expressamente situações não proprietárias, o direito de laje impõe uma modificação no pensamento quanto aos direitos reais, assim como a própria Lei n. 13.465, sendo a crítica constituída principalmente pela possibilidade de limitação do direito de propriedade em sua plenitude e da construção de um pensamento limitado, no sentido de haver uma taxatividade ao direito de laje estabelecido no artigo 1.510-A do Código Civil, que condiciona o direito de laje a uma construção base com assentamento registral prévio.

Flávio Tartuce, por exemplo, reconhece que a nova lei “trouxe mudanças importantes para os institutos reais, relacionados à propriedade plena ou limitada”

(2018a, p. 03). Mas a extensão do direito de laje ainda não é tratada com vigor pela doutrina.

Desta forma, sem negar a que veio o direito de laje e sua roupagem própria, o novo regramento urbano traz luz à situação que se espraia, principalmente, nas grandes cidades, dentre elas Manaus, na região amazônica. E é neste espaço que o novo instituto, apesar de suas falhas, concede um olhar amplo e compatível com a realidade, apresentando novas normativas para alcançar esta forma de ocupação do espaço urbano, estabelecendo preceitos mais claros e diretos, acessíveis ao destinatário da norma, e com os demais dispositivos apresentados pela Lei n. 13.465, traz grandes possibilidades às ocupações e construções urbanas irregulares, constituídas previamente a Lei n. 13.465.

E, ainda que se admita que o direito de laje não possibilite, por si só, alterações suficientes a aproximar as moradias ao conteúdo que envolve à moradia adequada, concede ao menos maior segurança jurídica quanto ao pensar atual do Estado quanto às construções irregulares em situação de laje, apresentando-se como possibilidades as situações proprietárias e como diretriz às situações não proprietárias, que poderão ser por ele alcançadas.

Pela explicação apresentada ao Congresso Nacional, a Medida Provisória 759/2016, ao tratar temas de regulamentação fundiária, urbana e agrária, ao atualizar a forma de regulamentação fundiária urbana, instituiu o Direito de Laje como direito real, fixando diretrizes “para o processo administrativo de regulamentação fundiária urbana nos Municípios”⁶⁶.

O texto original da Medida Provisória 759/2016 já previa o acréscimo de dois incisos ao artigo 1.225 do Código civil que passou a conter dois novos direitos reais: a concessão de direito real de uso e o direito a laje. Contudo, o regramento da matéria era

66 A Medida Provisória atualiza as Leis nº 8.629/1993 e nº 11.952/2009, que tratam da reforma agrária e regularização das ocupações em Estados da Amazônia pelo Programa Terra Legal. A Medida também faz extensa atualização sobre a regularização fundiária urbana (REURB), incluindo disposições gerais, regularização fundiária urbana em áreas da União, legitimados para requerer a regularização fundiária urbana, legitimação fundiária e legitimação de posse – a instituição do direito de laje como direito real – acréscimo do art. 1510-A ao Código Civil; a fixação de diretrizes para o processo administrativo de regularização fundiária urbana nos Municípios; arrecadação dos imóveis abandonados; dentre outros assuntos. A Medida institui, por fim, mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União (BRASIL, 2016).

disposto em um único artigo com seis parágrafos. Já o texto final da Medida Provisória 759/2016 modifica o título do capítulo da parte especial para “Da Laje” e acrescenta quatro artigos, com questões específicas, estabelecendo limites, responsabilidades e preferências; esclarecendo o novo direito real e apresentando soluções quanto às questões pensadas ao longo de sua tramitação.

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, resultante da conversão da Medida Provisória 759/2016 em Lei, manteve a forma substancial da Medida Provisória, mas com alterações significativas quanto aos preceitos voltados ao direito de laje.

O Direito de Laje foi tratado no artigo 55 da Lei nº 13.465, pacificando a inclusão da laje como novo direito real autônomo no rol do artigo 1.225, juntamente com a concessão do direito real de uso. Regulamentando o novo instituto nos artigos 1.510-A à 1.510-E, do Código Civil.

O artigo 1.510-A do Código Civil ao regulamentar o direito de laje confere ao proprietário (dono) da construção base a faculdade de ceder a superfície superior ou inferior para que seja constituída ou mantida uma unidade distinta da originalmente construída sobre o solo, como unidade autônoma e não geradora de direitos sobre a propriedade em que está estabelecida a construção base; o que traz segurança quanto à apropriação do espaço desatrelado do solo e da propriedade que lhe deu origem, como um direito próprio e autônomo, estabelecendo duas ou mais relações de apropriação do espaço, com encargos desvinculados, promovendo novas possibilidades para regularização fundiária e para fixação de tributos dela decorrentes.

Neste sentido, oportuno salientar que disponibilizar a laje como unidade autônoma é opção do proprietário, que passará a sofrer limitação em razão dos direitos que passam a pertencer ao adquirente da laje, sem, contudo, ceder qualquer parcela ou fração da propriedade base, na esfera do direito civil. Além disto, a desvinculação da laje para constituição de direito autônomo a outrem, retira do proprietário da construção base os encargos e tributos decorrentes da unidade autônoma constituída sobre a sua unidade.

O titular do direito de laje tem direitos e obrigações que lhe são próprios em relação a unidade autônoma edificada e identificada em matrícula exclusiva e não possui qualquer direito quanto à fração da propriedade que lhe possibilitou a origem.

Ao adquirente da laje é concedido o direito de utilizar da estrutura habitacional, sendo possível até mesmo a cessão da nova superfície da laje construída pelo titular do direito de laje, mediante anuência do proprietário da construção base, mas esta forma de apropriação não lhe concede direito sobre a propriedade, conforme exposto.

Ademais, caberá aos Municípios e ao Distrito Federal o direito de dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje (art. 1.510-A, §5º, CC), sendo de fato estes entes federativos os verdadeiros responsáveis pelas possibilidades de alcance do novo regramento fundiário urbano voltado à situação de laje.

Isto porque aos Municípios e ao Distrito Federal cabe vedar, por exemplo, ao titular da laje ações que entender como prejudiciais às novas construções ou a falta de reparação a segurança da estrutura base, sendo expressamente imposto ao titular do direito de laje o dever de observar a legislação local e a vedação de quaisquer ações que possam prejudicar a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício e (art. 1.510-B, Código Civil).

O direito de laje ainda trata das despesas decorrentes da conservação, fruição e serviços comuns, impondo a partilha dos encargos conforme estabelecido em contrato⁶⁷ e assegurando o direito de preferência das unidades sobrepostas em igualdade de condições, respectivamente, aos titulares da construção-base e da laje, nos termos do artigo 1.510-D do Código Civil.

O legislador ainda tratou especificamente das consequências de eventual ruína da construção base (art. 1.510-E, do Código Civil), estabelecendo que dela resulta a extinção do direito de laje, salvo se instituído sobre o subsolo ou se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos e esclarecendo que o direito de laje, apesar de

67 Nestes sentido o artigo 1.510-C, do Código Civil estabelece que “sem prejuízo, no que couber, das normas aplicáveis aos condomínios edilícios, para fins do direito real de laje, as despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, na proporção que venha a ser estipulada em contrato”.

não conceder direito sobre a fração do solo, poderá gerar direito a reparação civil em caso de culpa ou dolo.

O Direito de laje apresenta certa aproximação com o direito de superfície, na medida em que a situação de laje poderia ser por ele resolvida em menor grau antes da nova regulamentação do direito de laje. Porém, o regime jurídico atual, torna clara a incompletude do direito de superfície para alcançar o direito de laje como posto.

O objeto do direito de laje é a superfície inferior ou superior de uma construção, conforme dispõe o caput do artigo 1510-A do Código Civil e não se confunde com o direito de superfície, principalmente, em razão da ausência de limitação temporal e da ausência de submissão do adquirente à vontade do proprietário da construção base. O direito de laje é autônomo em relação aos direitos do proprietário, estando apenas sujeito as limitações previamente pensadas e estabelecidas, dentre elas a submissão à vontade do dono da construção base de constituir o direito de laje em sua propriedade.

Outrossim, o direito de laje somente pode ser modificado por vontade de seu titular, não estando mais atrelado a vontade do proprietário do imóvel originário, conforme disciplina o artigo 1.510-E, do Código Civil, e possibilita até mesmo a cessão da laje do imóvel, o que não se enquadra diretamente na faixa de limitação procedida pelo no §1º do artigo 21 do Estatuto da Cidade que ao tratar do direito de superfície, permite apenas o “reconhecimento das lajes em infrapartição”, enquanto o direito de superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se inerente ao objeto da concessão (art. 1.369, parágrafo único, do Código de 2002) (FARIAS; DEBS; DIAS; 2018a, p. 34-35 e p. 46).

Portanto, o direito de laje não corresponde ao direito de superfície pela amplitude dos atributos concedidos ao novo direito real, decorrente da estabilidade, da possibilidade de registro em matrícula própria e com atributos jurídicos que lhe aproximam muito mais do direito de propriedade, uma vez que o direito de laje concede a seu titular expressamente o direito de usar, gozar e dispor, da coisa imóvel, (§3º, artigo 1.510-A, Código Civil), podendo até mesmo ser reconhecido, pela própria natureza, o direito de reivindicar, (FARIAS; DEBS; DIAS; 2018a, p. 89-91).

Porém, apesar da inegável aproximação com os atributos do direito de propriedade, inclusive diante da possibilidade teórica de reivindicar a laje, como atributo implícito deste direito em que pese não expressamente previsto nas disposições normativas da laje, o apego ao conceito da propriedade ligada ao solo, plena e exclusiva, inerente a construção do direito de propriedade como direito fundamental do Estado, não permite corresponder a laje como espécie de propriedade. O que leva a crer que o legislador não o apresenta como espécie do direito de propriedade, mas como direito próprio, justamente para não abalar o direito de propriedade, gerando repulsa ainda maior ao novo regramento.

Entretanto, é importante frisar, o direito de laje nasce limitado, mas como direito próprio, autônomo, que diante de sua natureza e alcance, limita de certa forma a exclusividade sobre os direitos de proprietário da construção base e encontra limites nesta mesma propriedade originária (art. 1.231, do Código Civil).

O direito de laje, como visto, não se enquadra em nenhum dos institutos reais preexistentes, por mais aproximado que seja de alguns deles, em razão das particularidades que lhe são próprias, tanto fáticas quanto jurídicas. Apresenta possibilidades claras e objetivas de utilização aos interessados para regularizar a situação real que compreende a apropriação do espaço urbano, de significativa parcela da sociedade, sem mais necessitar de malabarismos jurídicos para alcançar o resultado pretendido, promovendo segurança quanto apropriação do espaço de moradia, ainda que ligado ao direito de propriedade da construção base que lhe deu origem, em face da própria natureza.

O direito de laje instituído, portanto, permite uma nova possibilidade de regularização fundiária, que parte da doutrina reconhece como um novo direito real sobre coisa própria (FARIAS; DEBS; DIAS; 2018c, p. 64-65), mas vinculado a coisa alheia. Enquanto parte da doutrina permanece compreendendo-o como um novo direito real, em razão da escolha do legislador, mas sobre coisa alheia, por admitir somente a propriedade como direito real sobre coisa própria (GAGLIANO, 2019a, p. 482 e 796).

Ao criticar a nova lei de regulamentação fundiária, Flávio Tartuce reconhece que a “norma emergente visa, como exposto, resolver os graves problemas de distribuição da terra e do domínio que acometem o Brasil desde os primórdios de sua ocupação, após o seu “descobrimento” por Portugal” (2018b, p. 03). Contudo, não é uma tarefa tão simples regularizar a situação fundiária sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana no Brasil. E por isto, gera estranheza a existência mais críticas as possibilidades de limitação ao direito de propriedade do que ao alcance do novo regramento fundiário, desconsiderando a relevância do instrumento e a amplitude da Lei 13.465, que tem a laje e a ocupação irregular urbana como objeto.

A laje é apenas um dos mecanismos de regulamentação fundiária urbana acrescentados ao alcance da sociedade como instrumento de política pública voltada à promoção da moradia adequada, sendo oportuno esclarecer no que tange especificamente ao direito de laje que ele compreende apenas uma modalidade da proposta de regulamentação fundiária urbana apresenta no Título III da Lei 13.465 aos assentamentos urbanos.

A Lei 13.465 ao dispor sobre a regularização fundiária urbana (Reurb) fixa normas gerais e procedimentos envolvendo medias jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, voltadas à incorporação de núcleos urbanos informais e à titulação de seus ocupantes (artigo, 9º), limitando esses núcleos aos existentes até 22 de dezembro de 2016, (artigo, 9º, §2º), e estabelecendo aos Municípios processar, analisar e aprovar os projetos, e ainda classificar de forma individualizada as modalidades de Reurb (artigo 30), sendo aos municípios concedida a autonomia de decisão quanto a instauração da Reurb (artigos 32 e 33).

A Reurb destina-se aos núcleos informais e admite duas modalidades, a Reurb-S, de interesse social, e a Reurb-E, sem interesse específico, (artigo 13). Dentre os objetivos da Reurb a serem observados pelos entes federativos, conforme dispostos no artigo 10, destacam-se a identificação dos núcleos informais que devam ser regularizados, a criação de unidades imobiliárias e sobre elas direitos reais em favor de seus ocupantes, ampliação do acesso à terra urbanizada, garantia do direito à moradia digna e às condições de vida

adequadas, bem como, a participação dos interessados. Sendo instrumentos da Reurb a Demarcação Urbanística (artigos 19-22), a Legitimação Fundiária (artigos 23-24) e a legitimação da posse (artigos 25-27).

A lei ainda traz o procedimento administrativo geral para regularização fundiária urbana (artigos 28-41), estabelecendo requisitos mínimos ao projeto regularização fundiária e ao projeto urbanístico correspondente, bem como o procedimento quanto à conclusão destes, expondo requisitos que devem estar contidos na Certidão de Regularização Fundiária (CRF), ato administrativo que deve acompanhar o projeto aprovado. Devendo o registro da CRF e do projeto de Reurb aprovado, serem registrados mediante requerimento diretamente ao Cartório de Registro de Imóveis (artigo 42).

Neste cenário é apresentado o direito de laje, que pode ser um desses direitos reais possíveis de acesso aos núcleos urbanos informais mediante vontade política e promoção de políticas públicas neste sentido, possibilitando a construção do direito de laje de forma originária a partir da Reurb-S, em que pese a disposição contida no artigo 1.510-A do Código Civil.

3 - Direito à moradia adequada

Moradia Adequada é mais do que segurança quanto a moradia e envolve mais do que um lugar para morar. É um lugar para existir e realizar-se dignamente no meio em que habita, certo e seguro para voltar, e para nele permanecer e constituir-se enquanto cidadão.

A preocupação com a moradia adequada, parte de cenários e realidades diferentes. Considerando-se, a modificação dos limites à propriedade pelo Estado Social (GAIO, 2015a, p. 153). Sendo reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal a redução das faculdades do proprietário ao legislador ordinário (GAIO, 2015b, p. 155), em que pese não tenha servido para modificar a “compreensão do direito de propriedade” (GAIO, 2015c, p. 156), desde a década de 1970 “o princípio da função passa a incidir sobre o conteúdo da propriedade” (GAIO, 2015d, p. 157).

Com a Constituição Federal de 1988 o princípio da função social da propriedade é visto como direito fundamental e não apenas como princípio da ordem econômica, vinculando todos os tipos de propriedade, concedendo “contornos mais específicos à efetivação do princípio da função social à determinados bens” (GAIO, 2015f, p. 160). E apesar da ausência de alteração do significado da propriedade em face do princípio da função social, “vê-se que seu alcance pode ser avaliado por meio do grau de intensidade das restrições ao conteúdo do direito de propriedade” (GAIO, 2015e, p. 159).

Letícia Marques Osório esclarece que direitos humanos são a base da sociedade e que o direito a moradia não significa simplesmente um lugar para morar, mas uma integralidade de condições necessárias a um padrão de vida adequado, uma vez que a moradia adequada é condição para uma vida adequada, compreendendo também acesso ao trabalho, lazer, esportes, cultura, renda; elementos externos ao local de moradia mas que trazem bem estar e amplia o direito a moradia para além da concessão de um local para habitar (OSÓRIO, 2014a, p. 39-40).

O direito à moradia, portanto, está ligado a dignidade da pessoa humana, uma vez que moradia adequada tem por função promover condições mínimas à existência digna (OSÓRIO, 2014b, p. 44), sem desconsiderar “o nível de desenvolvimento de uma sociedade e suas particularidades culturais também determinam o constitui uma moradia digna” (OSÓRIO, 2014c, p. 46).

Moradia adequada compreende segurança jurídica, disponibilidade de serviços e atendimento, acessibilidade, habitabilidade, adequação. Cabendo aos Estados “criar condições para o gozo desse direito e para aprovar as normas indispensáveis para protegê-lo” (OSÓRIO, 2014d, p. 47-48) e implementação de medidas para moradia adequada estão condicionadas ao “nível de desenvolvimento do país e aos recursos disponíveis” (OSÓRIO, 2014f, p. 49).

Afronta a dignidade da pessoa humana a falta de moradia adequada, é dever, portanto, do Estado apresentar medidas para conferir segurança jurídica da posse, sendo este “um dos principais elementos do direito à moradia” (OSÓRIO, 2014g, p. 55). Cumprindo, neste particular, salientar que Maria Helena Diniz já entendia a posse como

direito real, como parte integrante do direito natural à propriedade (TARTUCE, 2017a, p. 944).

Segundo o artigo 1.196 do Código Civil, qualquer um que tenha direito a um dos atributos do direito de propriedade, pode suscitar o direito de possuidor. Contudo, o direito de posse é um direito precário, não promovendo segurança quanto à moradia, não com amplitude que o direito de laje da forma apresentada como direito real possibilita.

Ermínia Maricato explica que a concentração da população nas cidades na primeira década do Século XXI e predominância do urbano traz novas características e aponta a pobreza em números inéditos como exemplo esclarecendo que “os capitais buscam moldar as cidades aos interesses dominantes” e que “o aumento salarial pode ser engolido” (2015a, p. 17-18).

Esta ocupação do espaço urbano e apropriação do mesmo para moradia, ocupa um lugar central na sociedade capitalista, estando associada ao poder social, econômico e político (MARICATO, 2015d, p. 27) e a necessidade vital do homem de ter um local para morar e realizar-se a partir deste, no espaço urbano.

O espaço, portanto, em que o homem vive e se realiza enquanto ser humano, é construído e moldado ao longo do tempo e segundo a sociedade contemporânea existente, que sobre ele exerce sua força, delimitando as formas de ocupação e apropriação, pelo Estado, o que nem sempre é respeitado por questões econômicas e/ou humanas, pelos ocupantes.

Assim sendo, partindo da premissa de que é impossível a vida humana fora do espaço, tem-se que o espaço propício a vida humana constitui bem essencial ao homem para participar efetivamente da realidade social que o compreende, uma necessidade vital. Podendo-se certamente afirmar que todo homem tem direito a um espaço para realizar-se enquanto sujeito como pressuposto à vida e à dignidade.

Neste cenário, cumpre salientar que o Estado Brasileiro reconhece a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, § 3º) e o direito à moradia (artigo 6º) como direitos fundamentais da sociedade brasileira; mas não alcança pelo sistema jurídico, político e social, atual, a concessão deste direito existencial a todos os brasileiros, sendo fato que

uma parte significativa da população ainda vive em moradias que não atendem critérios pensados para considerar uma moradia adequada à condição humana, uma vez que 11,4 milhões de pessoas no Brasil estão morando em favelas, e apenas 72,5% dos domicílios urbanos brasileiros contam com conexão à rede de esgoto, coleta de lixo e água encanada (BELLO, 2019).

De acordo com programa das Nações Unidas a moradia adequada idealizada pressupõe segurança da posse, disponibilidade de acesso ao urbano, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização, adequação cultural, proteção contra remoção forçada, deve ser livre de interferências à privacidade e à família, estabelecida por escolha, com garantia da posse, de restituição da moradia, da terra e da propriedade, e com acesso igualitário e não discriminatório (BRASIL, 2013, p. 13-14).

4 - Direito de laje e moradia adequada

O reconhecimento quanto a existência da laje enquanto direito real decorre de suas características particulares, neste sentido, como poderia ser reconhecido o direito de laje como política pública voltada à promoção do direito à moradia adequada.

O direito de laje nasce como instrumento que possibilita a regulamentação jurídica de situação fática que compreende grande parte das moradias no Brasil, uma vez que segundo censo do IBGE de 2010 “o Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas” (BELLO, 2019); desde que empreendidas políticas públicas adequadas à concretização da nova ordem jurídica e da sua utilização para o fim que lhe deu origem. Isto porque a compreensão da natureza do direito de laje e a motivação da inclusão deste novo instituto jurídico no rol de direitos reais insculpidos no artigo 1.225 do Código Civil não pode ser ignorada.

Conforme esclarece Flávio Tartuce, da forma apresentada o direito de laje tem por objetivo “justamente de regularização de áreas favelizadas”, porém, não possibilita de forma expressa a regulamentação em sua plenitude, na medida em que limita-se a sua aplicação aos “núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/2017), e ainda encontra resistência na

disposição contida no artigo 1.510-A do Código Civil, que previu apenas ao proprietário da construção base a possibilidade de constituição do direito de laje, por sua liberalidade. Não incide, portanto, a legitimação fundiária para os núcleos informais que surgirem depois da emergência da nova legislação” (TARTUCE, 2018c, p. 05) e a possibilidade de utilização deste a laje que não tenha por base uma construção assentada em registro imobiliário ainda não está clara no regramento concedido ao direito de laje no Código Civil.

Assim sendo, o direito de laje para concretização do direito à moradia adequada sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana, sem ignorar os aspectos limitadores e a ausência de modificação integral da situação fática que à regulamentação fundiária urbana procurou alcançar, pressupõe um conjunto de questões, a fim de que se possa compreender o conteúdo teórico, sendo em verdade, a “objetivação do social e, conseqüentemente, do mental” (LEFEBVRE, 2016a, p. 42)⁶⁸. E a regulamentação e a precaução não se mostram suficientes a conter as aspirações dos homens decorrentes de suas necessidades vitais. Isto porque, a Sociedade não obedece lógica, não é um sistema, e, por sua própria natureza, é contraditória (LEFEBVRE, 2016b, p. 54-55).

Neste cenário, o direito de laje enquanto direito real autônomo surge também como instituto de concretização do direito à moradia adequada, uma vez que alcança parte da realidade das grandes cidades brasileiras e do estágio atual de concretização do direito à moradia (BELLO, 2019), como instrumento de regulamentação da ocupação deste espaço urbano, concorrido e caro.

O Direito de Laje apresenta-se como meio jurídico que possibilita a regulamentação fundiária de situações fáticas decorrentes da construção desorganizada do espaço urbano contemporâneo. Voltado à concessão de segurança jurídica às

68 Lefebvre apresenta quatro hipóteses ao espaço: o espaço em sua forma pura, desmembrada do conteúdo envolvente (LEFEBVRE, 2016c, p. 41); o espaço como produto da sociedade, resultante do objetivo e objetivação do social e do mental (LEFEBVRE, 2016d, p. 44); o espaço como a ligação entre um ponto inicial e o outro, como “um instrumento político intencionalmente manipulado (...) meio nas mãos de alguém” (LEFEBVRE, 2016e, p. 44), a partir de uma consciência verdadeira e de uma falsa consciência. (LEFEBVRE, 2016f, p. 45); e, por fim, o espaço como consequência das relações sociais e de produção, numa percepção marxista do espaço como reprodução social, apresenta as contradições do espaço como consequências do “conteúdo prático e social, especificamente, do conteúdo capitalista (LEFEBVRE, 2016g, p. 49).

situações reais da sociedade, não fechando os olhos para nova modalidade de regulamentação decorrente da ocupação irregular do solo para ocupação urbana. E como visto, está voltado à concessão de segurança jurídica às situações reais da sociedade e a garantia contra remoções forçadas, regulamentando a ocupação urbana irregular, encarando-a em seu contexto atual, sem negar as possibilidades que dele podem advir para outros propósitos e fins.

Partindo-se, portanto, da realidade, a construção do direito de laje busca conceder segurança jurídica a parte considerável da sociedade, que por razões diversas passaram a estabelecer “puxadinhos” para usufruir o direito, inerente a condição humana, de ter um lugar para morada. E nesta perspectiva, apresenta uma nova compreensão quanto aos direitos reais através dos olhos do direito voltados para situação de laje, que resultou no direito de laje.

A regulamentação das relações sociais e da sociedade brasileira constitui objeto do Estado. O novo direito real objetiva justamente regularizar situações contemporâneas de ocupação e apropriação do espaço urbano, apresentado condições impostas pelo direito do Estado, a fim de garantir segurança e limitação da sujeição destas ocupações irregulares a remoção forçada e ao estabelecimento de condições à margem da lei.

É fato que a construção de moradias irregulares passou a ser aceita na sociedade contemporânea. Logo, as ocupações irregulares e a relações delas decorrentes, devem sim ser estabelecidas e promovidas pelo Estado de Direito. Posto que a forma como Estado vê e atua em relação a ocupação do espaço urbano, antes, mais repressiva, hoje, mais voltada à regularização, é promovida para que o Estado alcance a regulamentação jurídica desta parte da cidade (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 09).

Ademais, cumpre destacar que o Direito de Laje não limita-se a possibilidade prescrita no artigo 1.510-A, ou, não restringe a sua constituição a partir de uma faculdade única e exclusiva do proprietário de determinada construção base nem tampouco a situações que apenas envolvam a propriedade imobiliária com assento registral, uma vez que a construção deste direito, hoje em pauta pelo acréscimo concedido pelo Estado e a visibilidade deste decorrente, ainda é novo e está em fase de construção, admitindo-se,

por consequência do próprio objeto e considerando-se as situações fáticas que dele possam emergir, a aquisição por usucapião administrativa ou extrajudicial (FARIAS; DEBS; DIAS, 2018d, p. 205). Ou até mesmo por legitimação fundiária, pela Reurb por interesse social, conforme possibilita a Lei 13.465.

Partindo, portanto, desta reflexão primária, considerando os aspectos elucidativos concedidos às situações de laje, é possível compreender, através do diálogo entre o direito de laje e o direito à moradia adequada, de forma aparentemente contraditória, a importância do direito laje para promoção do direito à moradia adequada e sua limitação para concretização do segundo.

O direito de laje nasce e se propõe a promover avanços ao direito à moradia, e apesar da insuficiência originária a sua concretização apresenta aspectos significativos que importam avanços, na medida em que possibilita a concessão de segurança jurídica, servindo ainda de obstáculo a remoção forçada e mecanismo de reconhecimento do pensar do Estado quanto à situação de laje. E desta forma, diante do conteúdo concedido das reflexões a partir deles apresentadas, permite reconhecer o direito de laje como instrumento jurídico e política pública do Estado para o direito à moradia adequada, sendo uma possibilidade à sociedade contemporânea para visualizar, reconhecer, compreender e assegurar, por intermédio do direito de laje segurança jurídica quanto ao local em que reside parte significativa da população brasileira, servindo, desta forma, como instrumento jurídico para regularização fundiária.

Diante desta valia e da realidade habitacional brasileira, ainda que não modifique as demais inconsistências que compreendem certas situações de laje, em razão do direito de laje não possibilitar a transformação da realidade que compreende a habitação e seu entorno, é impossível negar que o direito de laje é um avanço à concretização do direito à moradia adequada.

Esta compreensão do direito de laje enquanto direito próprio e dos requisitos para reconhecer uma moradia como adequada à condição humana, possibilita constar sua contribuição, ainda que ínfima, à concretização do direito à moradia adequada.

É certo que o direito de laje não possibilita a modificação da qualidade da habitação, não a torna, por si só, adequada; mas constitui-se como um instrumento que possibilita a segurança jurídica as situações que antes não encontravam um amparo jurídico próprio, adequado, com a extensão que esta realidade de construção habitacional necessita.

Por esta razão é possível reconhecer o direito de laje como avanço à moradia adequada, logo, à promoção de direitos fundamentais do Estado, tocante à dignidade da pessoa humana e ao direito a moradia, apesar da sua pequenez para alteração da realidade, aproxima parte da cidade, ao invés de afastar ainda mais pessoas que vivem à margem do direito à moradia adequada, reconhecido pelo Estado brasileiro como essencial ao homem.

O direito de laje enquanto direito real⁶⁹, em que pese não se constitua como direito absoluto (TARTUCE, 2017b, p. 935), retira o direito quanto a moradia da situação pessoal, e possibilita a extensão de seu reconhecimento a todos.

Isto porque antes da inclusão do direito de laje no rol de direitos reais descritos no artigo 1.225 do Código Civil, em 2007 a Lei 11.481 já havia acrescentado o direito de concessão de uso para fins de moradia e a concessão de direito real de uso, o que Flávio Tartuce compreende como sendo direitos reais sobre coisa alheia, visando “regularizar áreas favelizadas, muitas vezes áreas públicas que não podem ser objeto de usucapião” (2017c, p. 936).

Porém, essa incerteza, anterior a legislação a atual, “que antes somente poderia ser solucionada através de complexas e pontuais alternativas” (FARIAS; DEBS; DIAS; 2018d, p. 28), como instrumento de função social, notadamente em razão da realidade urbanística brasileira (SALOMÃO, 2017), diminui as barreiras para seu reconhecimento

69 Há seis diferenças entre direitos reais e direitos pessoais de cunho patrimonial: 1ª) direitos reais estabelecem relações entre a pessoa a coisa, enquanto nos direitos pessoais há um sujeito ativo e um sujeito passivo, vinculados em face de uma relação obrigacional entre ambos; 2ª) direitos reais devem ser públicos, em razão da importância da tradição e do registro; 3ª) direitos reais são oponíveis contra todos, tem eficácia erga omnes; 4ª) o rol dos direitos reais é taxativo enquanto o direitos pessoais são exemplificativos; 5ª) os reais “geram o direito de sequência”, direitos pessoais, os bens do devedor respondem pela obrigação; 6ª) os direitos reais tem caráter permanente, os pessoais, transitório (TARTUCE, 2017e, p. 939-941).

enquanto direito real sobre coisa própria, apesar da repulsa entre doutrinadores até mesmo quanto a terminologia proposta, que foi apresentada com objetivo de esclarecer a partir de qual realidade a legislação apresentada surge e almejou contemplar (FARIAS; DEBS; DIAS, 2018d, p. 32/33). Encontram amparo no direito de laje, quanto à segurança.

O reconhecimento do direito a laje como direito real decorre da relação direta do sujeito com a coisa e concede publicidade, produz efeitos erga omnes, tipificação legal segundo a visão clássica do direito. Desta forma, a coisa responde pelo sujeito e tem o caráter de propriedade (TARTUCE, 2017d, p. 942).

O direito de laje caracteriza-se precisamente pela coexistência simultânea de diferentes unidades imobiliárias com titularidades distintas (FARIAS; DEBS; DIAS, 2018e, p. 52). Fugindo ao reconhecimento primário da laje como direito real por parte dos civilistas, que insistem em vê-la “a partir do desdobramento do comando do §1º do art. 21 do Estatuto da Cidade e do art. 1.369 do Código civil, reconhecendo que o direito real de superfície” e não como direito de laje, com a envergadura apresentada pelo nova regra (FARIAS; DEBS; DIAS, 2018f, p. 54).

Apesar de não ser o registro e a matrícula a causa da laje como direito real sobre coisa própria, são resultantes da natureza autônoma e independente da laje, justamente por se tratar de um direito autônomo, desprendido da propriedade da qual se originou (FARIAS; DEBS; DIAS, 2018g, p. 65).

O reconhecimento da laje como direito real sobre coisa própria, supera a “velha concepção monista monolítica, pela qual, imperativamente, a propriedade precisaria estar atrelada ao solo”, esclarecendo, ainda, que não se pode reduzir o direito de propriedade e ignorar possibilidades de titularidade, diante das situações fáticas do mundo contemporâneo (FARIAS; DEBS; DIAS, 2018h, p. 67).

O direito de laje, nome escolhido com o objetivo de esclarecer a que vem e torná-lo de fácil compreensão, busca simplificar o que é direito de laje e ampliar a segurança com relação a esta forma de ocupação do espaço urbano, esclarecendo a sua autonomia enquanto instituto jurídico, que somado aos demais institutos jurídicos e disposição apresentada a regulamentação fundiária urbana pela Lei 13.465, permite

reconhecer a sua contribuição para conceder segurança jurídica a habitações irregulares que compreender parte significativa dos grandes centros urbanos.

Hoje, a direito de laje pode ser estabelecido com garantias precisas, de forma expressa pelo disposto no artigo 1.510-A as construções que tenham por base uma propriedade com assento imobiliário, bem como pelas diretrizes apresentadas as demais realidades e possibilidades promovidas pela Lei 13.465, promovendo, ao menos, visibilidade e avanços quanto à segurança jurídica à moradias irregulares. E apesar de não promover à adequação habitacional esperada a todos os brasileiros, apresenta avanços mínimos à concretização do direito à moradia adequada de uma parcela significativa da sociedade.

5 - Considerações finais

O direito de laje objetiva a concessão de segurança jurídica e regulamentação da ocupação do espaço, sendo parte de um conjunto de normas voltadas a regulamentação fundiária diante da realidade. Desta forma, apresenta-se como possibilidade de constituição de direito real autônomo, com perpetuidade relativa a titularidade da ocupação de uma determinada construção advinda de outra construção base, de forma independente, apesar a vinculação em decorrência da própria natureza aquela.

O direito de laje inova ao possibilitar a existência de mais de um registro imobiliário com matrícula própria de unidade não imobiliária não vinculada ao solo e sem direito a fração de parcela correspondente, apresentando-se como um direito sobre a coisa que difere dos demais direitos reais elencados no artigo 1.225 do Código Civil, por não corresponder ao direito de propriedade e não ser possível a seu enquadramento ao direito de superfície, diante da extensão do novo instituto preferida pelo legislador ordinário.

A limitação do direito de laje a situações proprietária ainda não está pacífica na doutrina e as possibilidades do novo instituto jurídico para alcançar as situações de laje desprovidas de uma matrícula base, dependerá da forma que a sociedade contemporânea irá receber e adotar o novo instrumento.

O direito de laje pode ser reconhecido como uma aplicação da função social da propriedade e como instrumento de avanço para concretização à moradia adequada, em que pese não seja capaz de modificar a situação envolvente, mostrando-se inservível por si só para modificar uma moradia inadequada para adequada.

O direito de laje, dentro das políticas urbanísticas de regularização fundiária, possibilita novamente ao Estado trazer para si o controle quanto à regulamentação de parte da cidade que se constituiu a partir de ocupações e construções irregulares, principalmente, nos centros urbanos, que o próprio Estado permitiu que crescessem e que agora precisou enxergar.

Sob a perspectiva do destinatário da norma, tem-se que o direito de laje concede a seu titular segurança quanto a posse e maior resistência contra remoções forçadas, na medida em que o reconhecimento da propriedade do direito de laje é oponível perante todos, possibilita o registro em matrícula própria para unidade autônoma e de forma perpétua, o que não encontrava amparo no direito real anterior.

Desta forma, imperioso o reconhecimento de sua contribuição ao direito à moradia adequada diante da concessão de segurança jurídica quanto a posse e do obstáculo fornecido contra a remoção forçada, ampliando os direitos inerentes habitação que antes não encontravam na norma jurídica essas possibilidades, com a segurança jurídica e amplitude que o direito de laje hoje possibilita de regulamentação, trazendo o olhar do poder público sobre as formas irregulares de ocupação e construção, de modo mais harmonioso com aqueles que construíram suas moradias em desconformidade com regramento fundiário. Representando um avanço, pequeno, mas real, para aproximar as moradias desprovidas de segurança jurídica quanto a sua ocupação, ainda que não conceda a amplitude que se espera para considera-se uma moradia como adequada, ainda que não promova a incorporação a essas habitações dos requisitos, considerados mínimos, para existência humana digna.

O direito de laje apresenta uma norma forma de regulamentação fundiária urbana, proporciona melhoria de condições vida, na medida em que possibilita segurança jurídica quanto à laje, o que não pode ser negado ao novo instrumento.

Contudo, de fato, o novo instituto não possibilita a concretização do direito à moradia adequada, em que pese seja um avanço diante da realidade habitacional no Brasil. Devendo sim, serem apresentadas políticas públicas maiores e mais fortes no sentido de possibilitar o alcance do direito de laje às situações não proprietárias e o direito à moradia adequada a todos brasileiros.

Apesar do reconhecimento da incompletude do direito de laje como instrumento a efetivação do direito à moradia adequada, não se pode negá-lo como instrumento jurídico e política pública voltada a esta finalidade, diante dos pequenos avanços; o que certamente, reduziria ainda mais a ausência de direito à moradia adequada às pessoas que utilizam a laje como habitação e que poderão dele se utilizar para melhoria da adequação de suas moradias.

Negar o valor do direito de laje proposto para dar segurança jurídica e a tentativa do Estado de trazer para si a regulamentação de parte significava das ocupações urbanas, importaria em violar ainda mais o direito à moradia digna destes sujeitos de direito que tem o novo instituto como uma possibilidade para alcançar ao menos segurança jurídica e a defesa quanto a remoções forçadas.

6 - Referências

BELLO, Luiz. Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas. **Agência IBGE Notícias**. Editoria Estatísticas Sociais. Publicado em 21 ago. 2017, com atualização em 17 maio 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759**, de 22 de dez. 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: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de Jul. de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro

de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRASIL. **Direito à moradia adequada**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. **Texto Original da Medida Provisória nº 759**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2517719&ts=1559743867780&disposition=inline>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Apresentação. In: _____; _____ (Org.). **Urbanização das Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 09-16.

FARIAS, Cristiano Silva de; DEBS, Martha El; DIAS, Wagner Inácio. **Direito de laje**. 2ª Ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Direitos reais**. Novo curso de direito civil. Vol. 5. Pablo Stolze Gagliano; Rodolfo Pamplona Filho. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 123-218.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: o direito à cidade II**. 2ª ed. Tradução Margarida M. Andrade, Pedro H. Denski e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

ONU. **Comentário Geral nº 04 da Comissão dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas**. Comentário Geral nº 04. 2011, p. 110-115.

RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz. **Retrospectiva 2016: um ano longo demais e seus impactos no direito civil contemporâneo**. Consultório Jurídico, 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-26/retrospectiva-2016-ano-longo-impactos-direito-civil-contemporaneo>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

SALOMÃO, Luís Felipe. BRASIL. STJ. **Resp. 1.478.254/RJ**. DJE 4.9.17. Voto Relator: Luís Felipe Salomão. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial>

=74371727&num_registro=201401819930&data=20170904&tipo=g1&formato=PDF. DJE 04.09.2017. Acesso em: 02 jul. 2019.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Revista de Ciências Jurídicas**. Pensar. Unifor, Fortaleza, v. 23, n. 3, p. 01-23, jul.-set. 2018.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. Volume único. 7ª Ed. São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. **Leiº 10.406**, de 10 de Jan. de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39-68.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E GENTRIFICAÇÃO – PARADOXOS E DILEMAS

Urban land regularization and gentrification – paradoxes and dilemmas

Adelson Silva dos Santos⁷⁰
Daniel Antonio de Aquino Neto⁷¹

Resumo: O Brasil historicamente escolheu um caminho legislativo de cunho excludente no tocante ao acesso à propriedade da terra, o que foi consolidado pela Lei de 1850 que afastou a posse como mecanismo aquisitivo, no máximo se permitindo posteriormente um custoso processo de usucapião, o qual só recentemente foi flexibilizado e pode vir a permitir a regularização fundiária beneficiando milhões de lares. Contudo a regularização fundiária pode conduzir ao problema da gentrificação (tanto de cunho residencial quanto de cunho comercial, estando ambas relacionadas), apresentando novos desafios, os quais, não invalidam a necessidade da regularização fundiária, mas apenas demonstram ser ela o início e não o fim da caminhada pela reforma urbana.

Palavras-chave: regularização fundiária; gentrificação; posse; propriedade; De Soto.

Abstract: Historically, Brazil has chosen a excludent legislative way about land access, what was consummated by the law 1850, which drove away possession as a acquisitive mecanismo, at most later allowing for a costly usucapion process, which has only recently been relaxed and may eventually allow land regularization benefiting millions of households. Yet, land regularization can cause gentrification (as in a commercial way as in residential way), creating new challenges, which do not invalidate the need for land regularization, but only show that it is the beginning rather than the end of the road to urban reform.

Keywords: land regularization; gentrification; possession; propriety; De Soto.

1 – Histórico da questão fundiária no Brasil e a teoria econômica de Hernando De Soto

Qual a origem do problema da irregularidade fundiária que atinge o Brasil? Por que em pleno século XXI ainda vemos conflitos nas zonas rurais em razão de divergências de

⁷⁰ Mestre em Direito. Professor da Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: adelson.santos@trt11.jus.br

⁷¹ Mestre em Direito. Professor da Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: daneto@uea.edu.br

limites e sobreposição de direitos reais sobre terras? Parte da resposta está num problema cuja gênese se encontra ainda no século XIX, remontando à Lei de Terras de 1850, bem como as diversas consequências negativas daí advindas. Tal lei, de número 601, promulgada em 18 de setembro de 1850 foi promulgada a Lei nº 601, vigorou até sua revogação tácita pelo Estatuto de Terra (Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964).

O escopo desta lei era a questão das terras devolutas do Brasil Imperial, ou seja, terras originalmente públicas, que não integraram o patrimônio de particulares. Sua característica principal foi dificultar o acesso à terra por parte daqueles com menos recursos. Vejamos seu início:

Art. 1º – Ficam **proibidas as aquisições de terras devolutas** (terras do Estado) por outro título **que não seja o de compra**. Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente” (BRASIL, 1850).

A compra e venda, portanto, era a forma por excelência de aquisição imobiliária. Evidentemente isto vedava a posse como mecanismo de aquisição da terra, justamente aquele pelo qual a parcela mais carente da população poderia adquirir sua moradia própria. Agindo assim, o Brasil discrepava dos Estados Unidos que na mesma época implantava a reforma agrária mais bem-sucedida do século XIX através do Homestead Act (ESTADOS UNIDOS, 1862), de 20 de maio de 1862, o qual determinava que a ocupação produtiva era o fato jurídico para obtenção de títulos das terras devolutas norte-americanas⁷².

Fica claro, portanto, que a Lei de Terras pátria teve o intuito deliberado de restringir a propriedade de imóveis rurais aos que tinham recursos para pagar por eles.

72 Note-se, contudo, que a despeito da celebridade do *Homestead Act*, ele não foi de maneira alguma a primeira lei de distribuição de terras nos EUA (embora tenha sido a mais impactante na formação do meio rural norte-americano na Era Contemporânea). Podemos mencionar, por exemplo, o *Land Ordinance* de 1785 (ESTADOS UNIDOS, 1785). É o próprio *Homestead Act* seria depois suplementado por outros diplomas legais. Além disso, como assinala Hernando De Sotro, tal legislação foi em grande parte um mecanismo para regularizar fatos consumados, como será explicado mais adiante.

Tais vendas eram feitas via leilões (art. 66 do DIM 1.318/1854), sem previsão de pagamento parcelado, ou seja, à vista⁷³.

Tal sistema durou até o advento da Resolução 76 de 17 de julho de 1822 (BRASIL, 1822). A princípio, a ideia era apenas uma medida provisória⁷⁴. Seu disposto deixa claro que a suspensão de doações governamentais de terras duraria até o advento do novo regime jurídico de propriedade imobiliária a ser previsto na Constituição que ora estava sendo elaborada.

Pelo menos era essa a intenção. Ocorre que a Constituição de 1824 (BRASIL, 1824) simplesmente não tratou no assunto. Ora, o sistema de sesmarias poderia não ser o ideal, pois recompensava quem primeiro tinha conexões governamentais para receber terras, mesmo com a obrigação de produzir. Entretanto alguma coisa é melhor do que nada. O fato é que pelas três décadas seguintes a situação imobiliária rural no Brasil permaneceria num limbo jurídico, até o advento da Lei de Terras (1850) e sua Regulamentação (1854).

Não podemos deixar de citar o pensamento de Ligia Osório Silva na obra *Terras Devolutas e latifúndio*, para quem a Lei de Terras inaugura o marco moderno da propriedade rural no Brasil, o qual ela também vincula à extinção do tráfico (Lei Eusébio de Queiróz de 1850) que já antevia o fim da escravidão. O escravo não era apenas força de trabalho. Era também moeda. Ele era o elemento contabilizador do patrimônio de um homem. A regularização fundiária seria um substituto para isto. Se antes a fortuna de um fazendeiro era estimada em quantos escravos ele possuía, seria aferida a partir de então por quantos hectares de terra ele tivesse. Expliquemos melhor: do ponto de vista contábil, o escravo era aquilo que chamamos de “ativo permanente”, ou seja, um patrimônio durável, distinto do “ativo circulante” que é um patrimônio consumível rapidamente (numa fazenda de açúcar, podemos usar como exemplo a madeira a ser usada como combustível no engenho).

73 Acresça ainda outro problema: no sistema de leilão, pela sua própria natureza, é impossível saber qual será o preço final de venda do bem, o que tornava ainda mais difícil aos mais pobres de planejarem para adquirir seus lotes de terra.

74 Usamos a expressão aqui no seu sentido literal, pois sua homônima legislativa ainda não existia.

O acesso ao crédito bancário é viabilizado por um sistema de garantias que os bancos exigem. Tais garantias em regra consistem no ativo permanente (ninguém quer uma garantia perecível). Outrora os escravos eram esse instrumento de garantia. Com sua iminente (a médio prazo) libertação, a regularização da terra serviria para suprir os fazendeiros de um novo ativo permanente contabilizável para a obtenção de crédito⁷⁵.

Este arranjo político e jurídico acabaria por definir boa parte da configuração rural imobiliária do Brasil: dificuldades legais e financeiras para aquisição de imóveis⁷⁶, um estímulo à informalidade e mesmo ilegalidade para os pequenos possuidores. Quais os resultados disto?

2 - A teoria de Hernando De Soto sobre a estrutura fundiária

Hernando De Soto é um destacado economista peruano (integrou a equipe econômica que debelou a hiperinflação do Peru no início dos anos 1990) e adepto da Escola Austríaca. Ele escreveu um dos mais importantes livros sobre propriedade imobiliária da virada do milênio, chamado de *O Mistério do Capital* (2001). Embora sua análise priorize o problema da propriedade urbana, pode-se voltar para qualquer tipo de propriedade imobiliária, urbana ou rural. A tese do Professor De Soto é alicerçada nos seguintes pontos:

a) Os bens não apenas existem como ativos físicos, mas também mediante representações em **títulos**, ou seja, documentos que definem uma série de características que **não estão no elemento físico**, como é o caso da identificação do proprietário. Por

75 Note-se que a própria autora deixa claro que para muitos a regularização era visto como um mal necessário, vez que serviria como um delimitador claro das terras de cada um, dificultando apropriações e dilatações constantes, como as que ocorreram durante o limbo jurídico de 1822 a 1850, considerada a época de ouro dos posseiros. De qualquer maneira, seria ledoo engano achar que a Lei de Terras pôs fim à "grilagem".

76 Os imigrantes europeus ao menos eram por vezes apoiados por sociedades de colonização oriundas de seus países de origem. Na verdade eram associações (com participação pública e privada) que em diversas ocasiões financiavam aquisições de terra nos países destinatários de seus migrantes. No século XIX floresceram as associações germânicas, apoiadas por nomes e famílias da alta burguesia industrial alemã que emergia na época e logo tornaria mundialmente conhecidos nomes como Siemens, Bosch, Bayer, Thyssen e Krupp. Não se está aqui de maneira alguma tirando os méritos dos altamente qualificados imigrantes alemães (oriundos da nação já então detentora da melhor educação básica e superior da Europa), mas sem dúvida eles dispunham de um suporte financeiro com o qual os ex-escravos sequer podiam sonhar.

exemplo, sabemos quem é o dono de um imóvel, não pela visita ao imóvel (onde podemos encontrar pessoa diversa do dono, como o inquilino ou o caseiro), mas pela verificação do registro imobiliário. Nas palavras do próprio de De Soto:

Se você examinar o funcionamento do mercado de dois mil anos atrás, na época de Cristo, verificará que as pessoas levavam ao mercado somente mercadorias, como porcos, vacas e cabras. Mas se você examinar hoje o funcionamento da Bolsa de Valores de São Paulo, de Wall Street ou da Bolsa de Mercadorias de Chicago, ou ainda da Bolsa de Metais de Londres, verá que ninguém negocia bens físicos. O que se negocia são títulos de propriedade sob a forma de ações, debêntures, conhecimentos de embarque etc. Isto é, uma variedade de papéis que representam a propriedade sobre coisas, bens físicos ou ideias. Esses títulos não se limitam a dizer a quem esses bens pertencem; eles também informam todas as características da propriedade, inclusive aspectos que não são facilmente visíveis: por exemplo, sob que condições pode ser usada, liquidada ou alugada; sob que condições pode ser negociada, hipotecada e vendida a termo; se pode ser dada em garantia; enfim, tudo que condiciona a vida de um ativo, seja ele uma ideia ou um bem físico. No mercado, **todas essas características não são encontradas no ativo, mas no título de propriedade**. Se não se tem a titulação da propriedade, não se dispõe da representação da propriedade com a qual se entra no mercado. Porque um título de propriedade é muito mais específico a respeito das dimensões comerciais e econômicas de um ativo que o próprio ativo” (DE SOTO, 2001) (grifo nosso).

b) A estrutura de capital imobiliário vai depender do arcabouço jurídico existente. É necessária uma configuração legal que permita à propriedade ser uma espécie de **direito universal**, no sentido de ser acessível ao máximo possível de pessoas, como foi feito em vários países desenvolvidos (EUA, França e Alemanha). Novamente de De Soto:

O que ocorreu no Ocidente foi uma tremenda revolução jurídica. No caso dos países anglo-saxões, resultou de uma lenta evolução do direito consuetudinário (Common Law), através da gradual legalização dos costumes – um processo que ocorreu naturalmente. No caso dos países que seguiam o Direito Romano – Alemanha, Suíça, França – decorreu de uma revolução na lei. Porque tradicionalmente o Direito Romano consolidava o patrimônio do pater famílias em grandes propriedades com um só herdeiro (primogenitura). Essa revolução, que pôs o direito de cabeça para baixo, ocorreu na França com a Revolução Francesa e sob Napoleão; na Inglaterra, no começo de seu império industrial; na Alemanha, quando no século 19 Stein e Hardenberg **prepararam o cenário para os direitos de propriedade universais**⁷⁷; e na

⁷⁷ Estamos tão habituados à noção de que qualquer um pode adquirir terra com dinheiro que acabamos não percebendo ser isto um fato histórico relativamente recente. Outrora o domínio da terra era definido por diversas circunstâncias que iam além da questão monetária. No caso da Alemanha, notadamente no

Suíça, quando Eugen Huber, no início do século 20, passou a integrar todos os sistemas de direitos de propriedade espalhados pelo país. Os japoneses não tinham propriedade universal até 1945, quando foi criado um sistema de direitos de propriedade que englobou a todos. Esse é um assunto pouco estudado. Os historiadores tendem a se concentrar nos aspectos mais românticos da história – Napoleão e Josefina, os prussianos se organizando e descobrindo como criar o Império Alemão. Mas eles se esquecem que tudo isso só se tornou possível com a criação de um sistema de direitos de propriedade” (2001, p. 02) (grifo nosso).

c) Sem este arcabouço a dar segurança jurídica e possibilitar a universalidade dos direitos de propriedade imobiliária, há um prejuízo que inicialmente cai sobre os usuários mediatos, ou seja, aqueles impossibilitados de adquirir terra ou que possuem informalmente:

Quando você começa a contar quantas casas existem nas favelas e nos loteamentos clandestinos dos países do Terceiro Mundo, quantas máquinas estão em operação em empresas informais, ou quantos vendedores estão nas calçadas, você começa a perceber que as pessoas, em sua maioria – da Rússia ao Peru, passando pelas Filipinas –, **são 'proprietárias' de bens, alugam bens, tomam empréstimos, tudo isso sem titulação da propriedade**” (DE SOTO, 2001, p. 01-02) (grifo nosso).

d) Tal prejuízo, contudo, não se limita aos diretamente interessados, estendendo-se a toda economia de uma nação. Na lição dada por De Soto (2001, p. 02) – “Do que resulta um mercado extremamente ineficiente. Para o bom funcionamento do mercado, melhorar os direitos de propriedade existentes é o ingrediente-chave que está faltando hoje”.

Deixe-se claro que o Prof. De Soto não é um mero teórico, tendo realizado em companhia de sua equipe pesquisas de campo durante vários anos, nas quais estimou,

reino da Prússia, a propriedade rural era prerrogativa dos *Junker*, uma aristocracia agrária protegida pelo Estado, tendo a contrapartida de fornecer os quadros da oficialidade no Exército prussiano. Todavia este acordo colapsou quando do fracasso militar diante de Napoleão Bonaparte, cujas tropas derrotaram os prussianos em Jena e Auerstädt (1806). Em visto, dois estadistas prussianos, Karl Freiherr vom und zum Stein e Karl August von Hardenberg, encetaram um movimento reformista entre 1806 e 1815 (ano da derrota final de Napoleão em Waterloo) que dentre outras coisas, tornou a aquisição de propriedades mais acessível, começando o desmonte de um sistema que remontava à Era Medieval. Ainda sobre a reduzida importância do dinheiro na aquisição de terras, desta vez na Antiguidade Clássica, vide o importante papel do elemento religioso e familiar na obra *A Cidade Antiga* de Foustel de Coulanges.

por exemplo, que 67% da população filipina, 81% da peruana e 83% da egípcia vivem em imóveis não legalizados (DE SOTO, 2001, p. 02).

O fato é que o sistema fundiário brasileiro foi absolutamente catastrófico. Concentrou terras, estimulou a ilegalidade, obstaculizou a ascensão econômica de escravos libertos e do ponto de vista econômico gerou muito menos frutos que os sistemas mais liberais de outros países. E mais! Fez isto numa época em que a maior parte da população brasileira vivia na zona rural (foi somente na segunda metade do século XX que nosso planeta passou a ter a maior parte de sua população em áreas urbanas).

Ocorre que, quando esta população migrou para as zonas urbanas nos grandes êxodos rurais do século XX, deparou-se com uma situação relativamente semelhante⁷⁸. Os obstáculos criados pela Lei de Terras para o acesso de imóveis no campo tornaram-se paradigmas dos programas de reforma das principais cidades brasileiras no século passado, onde os mecanismos legais foram criados para facilitar a vida dos que tinham mais recursos em detrimento dos que tinham menos.

O exemplo clássico disto foi o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação, os quais durante décadas mantiveram a política de financiar muito mais imóveis para a classe média e os ricos do que para os mais pobres (MEDEIROS, 2011, p. 05). Para completar, os recursos do SFH até hoje provêm do FGTS (AZEVEDO, 1988, p. 05), o qual gere fundos de trabalhadores empregados na aplicação de mais baixa renda do país (3% ao ano mais a Taxa Referencial - TR). No fim das contas, o financiamento popular representava apenas 7% dos recursos do programa de habitação (AZEVEDO, 1988, p. 05).

O procedimento atual, portanto, conforme os artigos 216-A e seguintes da Lei de Registros Públicos, prevê o período de posse previsto no Código Civil ou na CF/88, os quais uma vez atingidos, permitem os interessados procurar um tabelião de notas para

⁷⁸ Acresça aí uma outra diferença importante: em sistemas onde a população agrária teve sua terra legalizada, mesmo quando o êxodo rural as fazia migrar para as zonas urbanas, elas o faziam já tendo vendido sua propriedade, o que lhes fornecia um capital para começar a vida na cidade. Já num sistema que mantém os agricultores como meros posseiros, estes ao migrarem para a área urbana o fazem desprovidos de qualquer recurso, pois nada tinham que pudessem vender legalmente.

lavratura de ata notarial a atestar a posse, a qual, juntamente com petição advocatícia e documentação imobiliária (inclusive memorial descritivo), serão levados ao registro de imóveis, que analisará a documentação, intimará os interessados e, na concordância ou silêncio destes, registrará a área em nome do possuidor.

Estamos, portanto, diante de um mecanismo que pode corrigir quase dois séculos de injustiça no trato da questão imobiliária desde o início do Brasil independente. A regularização fundiária poderia criar uma classe de milhões de proprietários, trazendo novamente a terra para o mercado, tornando-a apta a gerar tributos, receber investimentos, ser dada em garantia, ser transmitida regularmente via sucessão ou contrato.

Todavia um problema se apresenta e ele pode ser explicado sucintamente via o Teorema de Coase: a destinação de um recurso econômico, num livre (ou razoavelmente livre) mercado, será predominantemente influenciada, não pela titularidade jurídica do bem, mas sim pelas próprias leis de mercado no sentido de direcionar o uso àquele que possa obter a maior lucratividade na terra.

Tomemos um exemplo: um homem descobre que seu sítio, onde planta laranjas para vender, está sobre uma reserva de petróleo (suponhamos isto ocorrendo num ordenamento jurídico que preveja a propriedade do subsolo ao titular da terra). Ocorre que este homem não possui recursos para explorar o petróleo. Uma empresa do ramo se interessa e lhe arrenda ou compra o imóvel a um preço bastante atraente, para em seguida começar a explorar o recurso por conta própria. Ora, não foi a titularidade jurídica que decidiu a destinação do bem. Mesmo ele estando originalmente em nome do sitiante, a terra no fim das contas não se prestou a produzir laranjas, mas sim petróleo. E isto se deu pelo fato de que a empresa petrolífera estava muito mais apta a lucrar com a área do que o sitiante.

Vem então a pergunta fatal: e o que fazer quando o Teorema de Coase incide sobre o mercado imobiliário em ampla escala? A alternativa de regularizar o bem faz com que ele ingresse no mercado e se torne transacionável. Quais são então as consequências disto? Voltemos a Coase: o exemplo dado envolveu de um lado um

sitiante e de outro uma companhia de petróleo. A assimetria é nítida. É razoavelmente óbvio, portanto, que a tendência natural da propriedade imobiliária é sair mais facilmente das mãos de quem tem menos para as mãos de quem tem mais. Harvey (2014, p. 85) assim explica:

O que resta do aparentemente progressista propósito de recompensar o direito à propriedade das populações assentadas, fornecendo-lhes recursos que lhes permitam deixar a pobreza para trás? Tal esquema agora está em debate para as favelas do Rio de Janeiro, por exemplo. O problema é que o pobre, em situação de insegurança de renda e frequentes dificuldades financeiras, pode ser persuadido facilmente a comercializar este recurso por um pagamento relativamente baixo. O caracteristicamente rico se recusa a dar seus recursos por qualquer preço, razão pela qual Moses pôde abrir caminho a machado para o Bronx de baixa renda, mas não para a abastada Park Avenue.

A alusão do parágrafo supra é à Robert Moses, arquiteto e urbanista que foi o grande responsável pela transformação fundiária por que passou Nova York nas décadas de 50 e 60, onde muitas áreas de pessoas mais pobres foram adquiridas a baixo preço para remodelar a estrutura rodoviária da região. Evidentemente que tais mudanças foram muito mais profundas nessas áreas pobres do que em áreas de alto preço, onde tanto a dificuldade econômica aquisitiva era maior, como também abrigavam um público de maior proximidade com o aparato estatal para se desviar do “machado”. Note-se que, a rigor, esta descrição não é nova (MARX, 2011, p. 657):

A melhoria das cidades, acompanhando o crescimento da riqueza, através da demolição de quarteirões mal construídos, a construção de palácios para bancos, grandes depósitos, etc., o alargamento de ruas para o tráfego comercial, para luxuosas carruagens e para a introdução dos bondes, etc., erradicam os pobres para lugares escondidos ainda piores e mais densamente ocupados.

Marx fala aqui principalmente inspirado na reforma urbana que transformou Paris nas décadas de 1850 e 1860. Guiada pelo Barão Haussmann, tal reforma destruiu a Paris medieval e suas ruelas para em seu lugar instalar os largos e elegantes boulevards que fariam a fama da capital francesa, desalojando o populacho e instalando no seu lugar uma nova burguesia comercial com seus estabelecimentos graciosos (como os

famosos cafés) e bem ornados⁷⁹.

Evidentemente que num estado de direito, a expulsão de um proprietário necessariamente passa pelo devido processo legal, mas mesmo na mais avançada democracia, a supremacia do interesse público pode ser desvirtuada para políticas urbanísticas que desalojem os mais pobres. Mas mesmo se excluindo o uso da força, os mecanismos de mercado podem produzir efeitos semelhantes.

Por gentrificação se entende justamente o desalojamento de moradores de áreas mais pobres para dar lugar a novos habitantes de renda mais alta. E por estranho que pareça, a regularização fundiária pode ser um facilitador da gentrificação, visto que torna a terra bem transacionável e, portanto, mais sujeito à Lei de Coase. Podemos mencionar aqui os seguintes mecanismos pelos quais pode ocorrer uma gentrificação por força de mercado:

1. A regularização fundiária automaticamente eleva o preço da terra, fazendo com que aqueles moradores que são locatários, se vejam diante de um considerável aumento no preço de aluguel, proporcional à valorização do imóvel onde vivem;

2. A área regularizada automaticamente atrai mais investimentos público e privado, o que a princípio é benéfico. Praças, novos pontos comerciais, novos empreendimentos e novos empregos. Todavia esta pujança também eleva o preço dos bens de consumo em geral e quem quer que já tenha comido um pão com queijo na Av. Brigadeiro Faria Lima (área nobre de São Paulo) sabe que ele é muito mais barato em Santo Amaro (área periférica da mesma cidade).

3. Mesmo o aumento de empregos que os novos negócios trarão terão seus efeitos limitados na zona periférica por dois fatores:

⁷⁹ Havia ali também um objetivo militar: ruas estreitas são um excelente esconderijo para franco-atiradores, os quais, se bem posicionados podem parar um pelotão inteiro, cuja força é reduzida pela necessidade de se espremer num espaço reduzido. Aliás, na estratégia militar, é clássica a lição de que um exército menor, caso combata um maior, não deve ir a campo aberto, mas sim buscar locais estreitos (como o fez Leônidas e seus 300 no desfiladeiro das Termópilas contra os persas). Contudo em campo aberto, o exército maior pode aproveitar sua superioridade numérica. Hausmann agiu de caso pensado ao replanejar Paris com ruas amplas, pois em caso de rebelião da população, a cidade poderia ser retomada facilmente. A Comuna de Paris provou que ele estava certo: a cidade foi dominada em poucas semanas, quando em rebeliões anteriores (como na Fronda durante o século XVII), conseguira resistir por meses.

- Tais empregos certamente exigirão um nível de qualificação média acima do grau de instrução da região periférica (com um histórico de escolas de baixa qualidade), portanto boa parte da mão de obra (principalmente para os postos mais graduados) será importada de áreas afluentes;

- Os idosos, em regra pessoas aposentadas, ficarão fora de afluxo de empregos, visto já não estarem no mercado de trabalho, tendo que arcar tão somente com o ônus do aumento dos preços, mas sem o bônus do aumento de renda.

As pessoas nas situações descritas acima tenderão a migrar para novas áreas periféricas, dando lugar a moradores de maior poder aquisitivo. Repetir-se-á um ciclo com a ocupação de novas áreas que precisarão ser regularizadas, gerando novamente os efeitos já comentados aqui.

Pergunta-se: há mecanismos para se evitar a perpetuação de tal ciclo? Aqui entramos na controvérsia que envolve as distintas visões por trás das leis 11.977/2009 e 13.465/2017 (que revogou a anterior). A primeira dispunha sobre o programa Minha Casa, Minha Vida, bem como sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos. O espírito da lei revogada era no sentido de que a regularização fundiária necessariamente deveria vir acompanhada de uma infraestrutura urbana adequada a proporcionar aos moradores qualidade de vida, como previsto no art. 5º-A, "(..) III: infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica."

Pressupunha-se que com este investimento estatal, eventuais forças de mercado gentrificadoras poderiam ser equilibradas (embora não totalmente evitadas). Entretanto a revogação da lei jogou isto por terra. Sua sucessora, a Lei 13.465/2017, a princípio parece preceituar a mesma coisa em seu art. 36, § 1º (onde também prevê uma estrutura urbanística). Todavia logo em seguida, o §§ seguintes preveem que:

"§ 2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou **após a conclusão da Reurb**” (BRASIL, 2017).

Ora, na prática a nova lei abre espaço para programas de regularização fundiária onde o elemento de reforma urbanística pode ser empurrado para as calendas gregas, nunca vindo a se realizar. A norma acaba ganhando na prática uma natureza estritamente programática.

3 - Considerações finais

Historicamente, a propriedade cartorária se prestou ao papel criticado por Rolnik (2015, p. 13):

A hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado constitui um dos mecanismos poderosos da máquina de exclusão territorial e de despossessão em marcha no contexto de grandes projetos.

A regularização fundiária é sem dúvida um progresso em comparação às alternativas passadas. Ela pode vir a conferir titularidade a milhões de pessoas que estão em situação de posse precária nas áreas em que vivem, invertendo o prognóstico acima apontado. Evidentemente que não é a garantia absoluta. O Estado conserva seu poder de desapropriação, mas o tratamento dado ao proprietário é consideravelmente melhor do que àquele dado ao mero possuidor.

Entretanto a regularização fundiária não é a panaceia. Há várias situações gritantes que exigem medidas no tocante ao arranjo urbanístico, notadamente em metrópoles e o risco de gentrificação pode ser um deles. Devemos, portanto, olhar a regularização fundiária como ponto de partida e não como ponto de chegada no trato do direito às cidades.

4 - Referências

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v.22, nº 04, p. 107-119, jul.-dez 1988.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro, RJ, mar 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, RJ, set 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Lo601-1850.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF, nov 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 13.465 de 11 de junho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília, DF, jun 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

DE SOTO, Hernando de. **O mistério do capital - Entrevista dada a Robert Fendt**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, p. 37-39, set. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/31819/30611>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

ESTADOS UNIDOS. **Land Ordinance (1785)**. Disponível em: <<http://www.archives.gov/education/lessons/homestead-act/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

ESTADOS UNIDOS. **Homestead Act (1862)**. Disponível em: <<http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=31&page=transcript>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

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

MARX, Karl. **O capital**. Volume 1. São Paulo: Boitempo, 2011.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **BNH: outras perspectivas**. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20pespectiva.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

O DIREITO À CIDADE COMO CATEGORIA JURÍDICA: UM OLHAR PARA ALÉM DO DIREITO

The right to the city as a legal category: a look beyond law

Bianor Saraiva Nogueira Júnior⁸⁰
Neuton Alves de Lima⁸¹

Resumo: Nos anos 1960, Lefebvre cunhou a terminologia "direito à cidade". Inicialmente, sua obra foi pouco difundida, no entanto, nas últimas décadas, tem sido objeto de intensa disputa acerca do seu significado, especialmente no âmbito acadêmico. A epistemologia e a interdisciplinaridade são fundamentais na ciência pós-moderna, de modo que as tentativas de interpretação e apropriação do direito à cidade não apenas variam conforme as exigências e necessidades sociais de cada momento histórico, mas também são dependentes das compreensões de mundo adotadas, como o caráter reformista ou revolucionário das lutas sociais, e o papel do Estado e do Direito. Diante disso, este trabalho tem o propósito de discutir a importância da interdisciplinaridade no tocante ao estudo do direito à cidade e, assim, formular uma crítica ao pensamento que trata a ciência apenas no plano cartesiano em plena pós-modernidade, demonstrando a importância de investigar como o direito no Brasil se posiciona acerca dos contornos do direito à cidade, máxime concernente às instâncias estatais e o papel da regulação jurídica. Além disso, demonstra que a existência de legislação urbanística por si só, por mais vasta que seja, como é o caso do Brasil a partir de 1988, não é selo de garantia do direito à cidade, o qual tem se mostrado mais efetivo por meio de lutas incessantes dos movimentos sociais.

80 Doutorando em Direito Público pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (DINTER UEA/UFMG); Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia - PPGSCA da Universidade Federal do Amazonas - UFAM.; Mestre em Direito Ambiental pelo PPGDA/UEA; Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela UFAM. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM; Professor Adjunto do curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas – UEA; Professor do curso de Pós-graduação em Direito Público, ESA/OAB-AM/UEA; Professor do curso de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas - PPGDA/UEA; Procurador Federal da Procuradoria-Geral Federal - PGF/AGU; Procurador Federal Coordenador da Divisão Jurídica, na Procuradoria Federal Especializada - PFE/PGF/AGU, junto ao IBAMA/AM; Endereço para acessar o CV: <http://lattes.cnpq.br/3384857458869556>. E-mail: bjunior@uea.edu.br

81 Doutorando em Direito no DINTER UEA/UFMG; Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Segurança Pública pela UEA; Professor da Graduação e da Pós-graduação *lato sensu* no Curso de Direito da UEA; Pesquisador do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos na Amazônia" - UEA; Procurador Federal; E-mail: nalima@uea.edu.br

Palavras-chave: direito à cidade; interdisciplinaridade; institucionalização; leis; movimentos sociais.

Abstract: In the 1960s Lefebvre created the "right to the city" terminology. His work was not widespread initially. In last decades, it has been the subject of intense dispute related to its meaning – especially in academic environmental – though. As long as the Epistemology and the Interdisciplinary are fundamental for the postmodern science, the interpretation and appropriation of the right to the city are not only applicable as social demands and requirements of each historical period, but also dependent on understanding of the World, such as the reformist and revolutionary class struggles, and the roles played by the State and by the Law. In view of that, this paper aims to discuss the importance of studying the right to the city by a interdisciplinary perspective. Thus, to criticize the postmodernity's thoughts which deal with science only onto a Cartesian plane, and subsequently investigate how the Brazilian Law is positioned for the contours of the right to the city, especially concerning to the state instances and the role played by the rule of law. Eventually, the paper demonstrates that the existence of urban rules by itself, in spite of being several – e.g., Brazil in 1988 –, it does not necessarily guarantee the right to the city, which otherwise has been more effective through incessant struggles of social movements.

Keywords: right to the city; interdisciplinary; institutionalization; law; social movements.

1 - Introdução

A categoria "direito à cidade", foi criada por Lefebvre nos anos 1960, sendo que a sua obra fora pouco difundida nas últimas décadas, porém atualmente vem sendo objeto de exame, acerca do seu alcance e significado, especialmente no âmbito acadêmico. Nesse contexto, a interdisciplinaridade e a epistemologia surgem como fundamentais na ciência pós-moderna, de modo que as tentativas de interpretação e apropriação do direito à cidade variam conforme as exigências e necessidades sociais de cada momento histórico, mas também são dependentes das compreensões de mundo adotadas, como o caráter reformista ou revolucionário das lutas sociais, e o papel do Estado e do direito.

No âmbito do direito urbanístico, o direito à cidade assume um protagonismo incontestado, sendo o seu aspecto mais relevante, matriz essencial à urbanização. Porém, dele também defluiu outra variável de grande relevância, qual seja, o direito à moradia, especialmente levando em conta seu caráter social. Nessa perspectiva, segundo Lefebvre, o processo de industrialização destrói a cidade, advento que se acentuou a

partir da revolução industrial, com a reconfiguração dos centros consumidores, como ocorrera em Paris, realizada pelo Barão de Haussmann.

A reconfiguração urbana não significa a efetivação da ideia de revolução urbana, pois esta, ao contrário daquela, há mudanças nas estruturas sociais da cidade. Os aspectos que envolvem o direito à natureza, bem como o incômodo dos pobres visualizado por Haussmann, que através de sua intervenção em Paris, acabou por remover e diminuiu a atuação política e os protestos da população menos favorecida. Daí a concepção de “não cidade dos pobres”. A análise sobre o direito à cidade fez com que fosse examinada, mais a fundo, as razões que levam ao estado de milhares de pessoas viverem à margem de condições dignas de moradia, sempre tendo como referência as ideias de Marx, que o problema Urbano não reduz apenas e tão somente a moradia, mas também a diversas variáveis. É certo que as teorias devem conviver com a práxis, em diálogo permanente.

O pensamento para além do direito, no âmbito epistemológico surge como parâmetro para evitar que o direito e urbanismo não possam se disfarçar em ciência e reduzir o avanço social. Nada obstante a centralidade desde estudo esteja lastreado no direito à cidade, não se deve deixar de focar também no direito à moradia, dado que por vezes as pessoas são forçosamente deslocadas do seu espaço.

A não autonomia socioespacial dos conjuntos e homogeneização, bem como a não plasticidade na ocupação dos espaços nas cidades, considerando que tudo é decidido sem a participação das pessoas. Portanto, é de suma importância conhecer a vida cotidiana das pessoas, compreender as dimensões de suas necessidades, de sorte que a análise e interpretação são fragmentadas na sua realidade e em todos os seus aspectos, importando na necessidade no âmbito do direito à cidade no processo de horizontalização, com maior participação das pessoas, pois ao que parece somos analfabetos urbanistas, diante da falta de compreensão da relação da cidade e das pessoas.

O presente artigo tem por objetivo discutir a importância da interdisciplinaridade no tocante ao estudo do direito à cidade e formular uma crítica ao pensamento que trata

a ciência apenas no plano cartesiano em plena pós-modernidade. Visa também investigar como no Brasil o direito se posiciona acerca dos contornos do direito à cidade, máxime concernente às instâncias estatais e o papel da regulação jurídica, bem como demonstrar que a simples existência de uma legislação urbanística por si só, por mais vasta que seja, como é o caso da normatização brasileira a partir de 1988, não é selo de garantia do direito à cidade, o qual tem se mostrado mais efetivo por meio de lutas incessantes dos movimentos sociais.

Quanto à metodologia, a pesquisa emprega o método descritivo e explora, com predominância, bibliografias como livros, artigos científicos e sítios especializados, a fim de abordar os aspectos teóricos e críticos acerca do direito à cidade enquanto um conceito preso à categoria jurídica, destacando a necessidade de se lançar um olhar para além do direito.

2 - Pressupostos teóricos sobre o direito à cidade

No livro “Cidades Rebeldes”, o geógrafo, urbanista e antropólogo David Harvey sustenta pelo menos três ideias polêmicas e indispensáveis, num tempo de crise financeira, flagrante ataque aos direitos sociais, iminência de desastre ambiental, terrorismo e rebeliões contra o sistema dominante. Coloca a cidade no centro das questões relativas ao capital e às lutas de classes, refletindo sobre lugares que vão de Johannesburgo a Mumbai, de Nova York a São Paulo.

O direito à cidade é para quem não tem o direito à cidade, tendo em vista que os modelos de opressão, dentre os quais, o capitalismo exerce um protagonismo, excluindo as pessoas menos favorecidas. Percebe-se que deve haver o controle democrático sobre a produção e uso do excedente (HARVEY, 2014, p. 61). Utilização dos excedentes de produção como instrumento de avanço para a obtenção do direito à cidade, haja vista que a cidade tem múltiplos significados (HARVEY, 2014, p. 22), pois é um termo polissêmico e tem uma multiplicidade de práticas, prestes a transbordar de possibilidades alternativas. Tomando como exemplos a Comuna de Paris, o movimento Occupy Wall Street e as rebeliões de rua em Londres, Harvey questiona como as cidades poderiam ser

reorganizadas de maneira socialmente mais justas, como podem ser ecologicamente mais sãs e como podem tornar-se o foco da resistência anticapitalista, considerando que o autor é especialista em Marx.

Sem sombra de dúvidas, o estudo do direito à cidade é indispensável na atualidade, já que a população mundial roga por mudanças eficazes e respostas imediatas para todas as classes sociais, assim como melhoria na condição de vida. Podemos verificar que os temas atuais e polêmicos que acontecem em diversas partes do mundo provocam reflexões e ponderações sobre sociedade de um modo geral. Salientamos que a ocupação do espaço público nunca foi tão discutida como neste início do século XXI, tendo em vista que é nas cidades que vemos acontecer os mais importantes movimentos de resistência e as rebeliões que clamam por mudanças na ordem política e social. Desse modo, exemplos de cidades como Nova York, São Paulo, Mumbai, Pequim, Bogotá e até mesmo Johannesburgo (África do Sul), fazem parte da minuciosa análise do britânico David Harvey, sua teoria provoca reflexões contundentes a respeito de quem controla o acesso aos recursos urbanos, por exemplo, ou de quem determina a organização, bem como a qualidade da vida das pessoas. Ressalta-se que, bem antes do movimento *Occupy*, as cidades eram tema de inúmeras reflexões utópicas, pois as mesmas se traduzem em centros da acumulação de capital, assim como de estratégias políticas revolucionárias, onde profundas correntes de mudança social e política sobem à superfície.

Então, diante das múltiplas dimensões da problemática que envolve o estudo do direito à cidade indaga-se: Seriam os financistas e empreiteiros a controlar o acesso aos recursos urbanos, ou é o povo que o faz? Quem determina a qualidade e organização da vida cotidiana? São questionamentos que nos impelem a profundas reflexões sobre uma temática apaixonante. A configuração no que pertine à primeira provocação do geógrafo que, diga-se de passagem, também é um dos grandes estudiosos contemporâneos de "O Capital", de Karl Marx, diz respeito ao papel das grandes metrópoles. Assim, Harvey numa primeira reflexão, discorda de três tipos de pessimismo, pois estes grandes centros para onde fluem as multidões de todo o mundo no século XXI, são bem mais que templos

da desigualdade, da vida automatizada e cinzenta, da devastação da natureza. Ocorre que são elas que fazem convergir, de forma articulada, as multidões às quais o capital já não oferece alternativas, de sorte que essas pessoas fixam novas formas de sociabilidade, identidade e valores.

Deveras, é nas metrópoles que aparecem a coesão reivindicante das periferias, bem como os novos movimentos como *Occupy*, assim como as fábricas recuperadas por trabalhadores em países como a Argentina, assim também pelas famílias que fogem ao padrão nuclear-heterossexual-monogâmico. Por conseguinte, nestas cidades, estão concentradas tanto as energias do capital quanto as melhores possibilidades de superá-lo, tais cidades não são túmulos, mas arenas, transformando-se em local onde acontece o choque principal entre dois projetos para a humanidade.

A segunda hipótese de Harvey diz respeito à própria reconstrução de um projeto pós-capitalista, de modo a identificar e compreender formas de organização social distintas das previstas por um marxismo mais tradicional. Ao menos no Ocidente, enxergar na classe operária fabril o grande sujeito da transformação social equivale quase a um delírio, considerando ser necessário obter sentidos rebeldes nas lutas por direitos sociais empreendidas por um leque muito mais amplo de grupos e movimentos. Não cabe nostalgia em relação às batalhas dos séculos passados: é hora de tecer redes entres os que buscam de muitas maneiras, nas cidades, construir formas de vida além dos limites do capital.

A terceira provocação diz respeito ao fato de a cidade está aberta ao novo não significa, diz Harvey obrigação em aderir a modismos. Harvey é simpático ao surgimento de uma cultura da horizontalidade e da desierarquização, nas lutas sociais. Porém adverte que para enfrentar um sistema altamente articulado, será preciso construir, também, visões de mundo e projetos de transformação que não podem ser formulados no chão de uma assembleia local de indignados. O autor tem receio de que o horizontalismo – representando de modo geral, a noção de que tudo deve vir das bases e ser debatido em assembleias – acabe se transformando num fetiche, tornando-se nocivo. Seria, ele

adverte, refazer pelo avesso a obsessão dos antigos Partidos Comunistas pela autoridade e centralização.

Na seara dogmática, Gaio (2015, p. 293) afirma que, nada obstante possa desconsiderar todos os avanços legais e institucionais obtidos no campo sócio urbanístico ao longo das últimas décadas no Brasil, o fato de os planos diretores pós-Estatuto da Cidade pouco ou nada terem avançado na promoção do acesso à terra urbanizada exige uma postura mais crítica do meio acadêmico e dos planejadores urbanos acerca da mitificação dos instrumentos jurídicos. Diante das circunstâncias históricas é compreensível o otimismo gerado com os novos marcos regulatórios urbanísticos pós-Constituição Federal de 1988, como o Estatuto da Cidade e Plano Diretores municipais. Mas em um cenário de inefetividade de direitos e de aumento da desigualdade nas cidades - ocasionados pela especulação imobiliária e pela concentração de recursos públicos em áreas ricas ou que sejam de interesse dos investidores privados - a questão central parece ser primeiramente identificar os atores beneficiados pela regulação do solo urbano e para onde são direcionados os investimentos públicos. Dessa discussão surge o direito à moradia como centralidade ao direito à cidade e no plano de categoria da ciência jurídica em diálogo com outros ramos do conhecimento.

3 - O direito à cidade no ângulo (miopia) dos intérpretes do Direito

O direito à cidade adquire uma centralidade indiscutível no debate sobre esse campo do direito. Contudo, é importante salientar a necessidade de um exame profundo acerca da forma como são realizadas as tentativas de interpretação e apropriação do direito à cidade e suas variáveis, de modo que se tenha o direito à moradia das pessoas como um aspecto também bastante significativo.

Anteriormente já mencionamos a necessidade de um olhar para além do Direito, sobretudo sob a perspectiva interdisciplinar no exame de tais institutos. É certo que os olhares do intérprete variam conforme as exigências e necessidades sociais de cada momento histórico, mas também são dependentes das compreensões de mundo

adotadas, como o caráter reformista ou revolucionário das lutas sociais, e o papel do Estado e do Direito

Como afirma Gaio (2016, p. 243), existem várias razões para perceber que a utilização jurídica, assim como a institucionalização do direito à cidade pode funcionar como processo de legitimação, escondendo a cidade real, como ocorreu com o Estatuto da Cidade, de modo que se esperou que tal estatuto rompesse com o status quo ante, especialmente nos processos de apropriação do solo, e não foi o que ocorreu.

3.1 – O direito à cidade por um olhar interdisciplinar

O caráter interdisciplinar é uma necessidade na ciência na pós-modernidade. O direito pode ser colocado como uma ciência que tem o objetivo final de buscar a harmonia da convivência em sociedade, mas, obrigatoriamente, deve dialogar com outras áreas do conhecimento como: História, Filosofia, Geografia e Antropologia.

O direito urbanístico sob um olhar míope distorce o ideário do direito à cidade para os que verdadeiramente precisam do direito à cidade, e, conseqüentemente, o direito à moradia fica vulnerabilizado.

Nessa perspectiva, fica claro no plano epistemológico, da necessidade de romper com o paradigma cartesiano da ciência, propondo uma ruptura do rizoma. Portanto, corrigir o olhar míope do estudioso, que é ao mesmo tempo, intérprete do direito. Assim, o direito como ciência deve estar aberto a novas perspectivas interdisciplinares, assumindo a forma em que o pensamento se abre como raízes, formando uma teia de conhecimento e potencializando os seus resultados. Assim, Gilles Deleuze e Félix Guattari, filósofos extraordinários da pós-modernidade, apresentaram uma forma de pensar peculiar que, por vezes, escapa de uma percepção imediata aos mais desatentos, pois basicamente seus conceitos não são definições. Representam acessos, caminhos, processos, espaços de composição de pensamento deslocando o ato de pensar de um lugar para outro sem que haja prevalência de um sobre o outro. Os dois filósofos expressam uma ideia de que a história não é formada por aquilo que é contado por uma cronologia, isto é, funcionando como várias narrativas em sequência lógica, em

articulação com o que foi dito e o não-dito, sendo ligado com o que ainda pode ser dito. Portanto a história deixa de ser aquilo que vai para um lugar certo e determinado, passando a formar raízes, ou seja, caminhos próprios que se organizam pela aglutinação dos elementos que se queira pensar.

O rizoma forma o pensamento que se abre como raízes, como galhos, de tal sorte que os mesmos são espécies de vincos, de braços abertos dentro de uma trajetória histórica, que interrompem o fluxo contínuo da história e abrem novas formas de articulações dos elementos. E, paradoxalmente, existe o melhor e o pior no rizoma. Essas imagens que se chocam são explicadas por Deleuze e Guattari, em suas obras, a partir da ideia de que:

É preciso fazer o múltiplo, não acrescentando sempre uma dimensão superior, mas ao contrário, de maneira simples, com força de sobriedade, no nível das dimensões que se dispõe: (...) há rizoma quando os ratos deslizam uns sobre os outros. Há o melhor e o pior no rizoma: a batata e a grama, e a erva daninha. (...) qualquer ponto de um rizoma pode ser conectado a qualquer outro e deve sê-lo (DELEUZE, 2010, p. 15).

Assim, o objetivo primordial é fazer com que haja uma total difusão e compreensão do conhecimento acerca da problemática suscitada, no que concerne ao direito à cidade, com o adequado tratamento científico à luz da interdisciplinaridade, redundando no alcance mais da análise. Frise-se que o afloramento dessas emergências impõe um tratamento científico de escol, apto a apresentar uma tese aglutinativa e reflexiva. Como antedito, há que se propor não apenas uma sistematização desse direito, de sorte a estabelecer uma ruptura de paradigma, mas até mesmo com uma emergência principiológica e conceitual específica.

3.2 - O fetiche da lei e a reforma urbana no Brasil

Nessa abordagem é importante debater em que medida a crença excessiva na institucionalidade e na legislação urbanística não se tornaram um obstáculo para a concretização do direito à cidade, como aponta Gaio (2015, p. 283). Salienta da necessidade em examinar em que medida a crença excessiva na institucionalidade e na

legislação urbanística não se tornaram um obstáculo para a concretização do direito à cidade, assim como perquirir acerca das causas e técnicas que provocam o esvaziamento da efetividade dos instrumentos objetivando a redução de desigualdades sociais e urbanísticas. O deslocamento da competência legislativa para outros entes federativos, representa uma boa técnica, através do fracionamento da produção normativa em leis básicas e posteriores regulamentações.

Para Gaio (2015, p. 291) a crença exagerada na institucionalidade e a ideia equivocada de que a mera existência de lei efetivaria melhorias sociais, o que o autor denomina “fetichismo da lei”, teve o efeito de arrefecer as críticas sobre as obscuridades do Estatuto da Cidade, tirando o foco do problema central, qual seja, identificar os processos e as estratégias para efetivação do referido estatuto.

Merece reflexão ainda, segundo Gaio (2015, p. 293), o exame das causas e técnicas que provocam o esvaziamento da efetividade dos instrumentos que possibilitariam reduzir as desigualdades sócio urbanísticas. Uma das técnicas comumente aplicadas consiste no deslocamento da competência legislativa para outros entes federativos, notadamente por meio do fracionamento da produção normativa em leis básicas e posteriores regulamentações.

4 - O direito à cidade e o seu processo de institucionalização no Brasil

Outro aspecto que deve ser examinado concerne em analisar a função do Direito no processo de institucionalização da plataforma de reforma urbana, tendo em vista o direito à cidade como direito humano, na clara tentativa de colocar uma delimitação do conteúdo jurídico do direito à cidade. Nessa perspectiva Gaio (2016, p. 250), aponta que a institucionalização oferece vários obstáculos, sendo mais adequado que sejam criadas condições para a atuação no campo da exigibilidade judicial por meio do mecanismo da lesão à ordem urbanística.

Como aponta Gaio (2016, p. 242), existe condição para que a normatização do direito à cidade proporcione avanços sociais, ou realmente a ciência do Direito tem se constituído um obstáculo à efetivação da reforma urbana? O fato é que só a direito não

consegue demandar os problemas sociais, impingindo a interlocução com outros atores mormente buscando na interdisciplinaridade potencializar uma efetividade.

4.1 - Instrumentos que buscam efetivar o direito à cidade

O direito à cidade teve forte avanço em Paris, a partir de 1960, quando a capital francesa já passava por um processo de transformação urbana, em que a vida na cidade deixava de ser algo que priorizava um espaço de convivência harmônica para todos e passava a assumir o fetichismo de mercadoria, usando o espaço urbano como moeda de troca (HARVEY, 2014, p. 13). Harvey lembra que, a partir daquela época, o direito à moradia passa a ser reivindicado com maior participação social, não apenas em Paris, mas em vários locais de diversos países. Muitos eventos, forjados de pressões dos movimentos sociais, marcam os avanços na conquista no tocante a direitos à moradia.

Esses movimentos não escaparam da lente de Lefebvre, que estudou profundamente sobre urbanização e produziu importantes obras a respeito do direito à cidade, servindo de base à formação das pautas de lutas dos movimentos sociais urbanos. Lefebvre, com seu método dialético de investigação crítica, sem dúvidas, é o grande motor para que esses movimentos continuem vivos até hoje, pois pessoas sem-teto, desalojamento de famílias e discriminação dos pobres são mazelas que não desapareceram no processo de gentrificação em várias cidades de todo o mundo.

No Brasil, por exemplo, os movimentos organizados foram decisivos para pressionar a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 a inscrever na Constituição de 1988 instrumentos que garantissem direitos à moradia. A Constituição de 1988, sob o ponto de vista formal, foi o divisor de águas do direito urbanístico brasileiro, pois além de estruturar as competências federais, estaduais e municipais, estabeleceu no caput do artigo 182 que a política de desenvolvimento urbano tem por finalidade "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

A partir daí, então, para Sundfeld (2002, p. 48-49), o direito urbanístico surge como o direito da política de desenvolvimento urbano, em três sentidos: a) como

conjunto das normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outras).

Mais de 11 anos depois da Constituição, para afastar a legislação de viés civilista e por vezes incompatível com a atual realidade urbanística de natureza publicista, surge o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10/07/2001) como instrumento de regulamentação, com vistas a conferir eficácia a alguns dispositivos constitucionais, previstos nos artigos 182 e 183 da CF, que criaram novos instrumentos de direito urbanístico, como o plano diretor municipal, a imposição do dever de parcelamento, o IPTU progressivo e a desapropriação para reforma urbana.

Surgem, assim, a concepção de que a execução da política urbana determinada pelo Estatuto da Cidade deverá ser orientada em decorrência de fundamentos e objetivos constitucionais, como cidadania, dignidade da pessoa humana, redução das desigualdades sociais e promoção de bem-estar de todos. Como se vê, a Lei 10.257/2001 veicula normas de ordem pública e interesse social, uma vez que passam a regular o uso da propriedade nas cidades, deixam de ter caráter única e exclusivamente individual, para assumir valores metaindividuais na medida em que o uso da propriedade passa a ser regulado em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental (art. 1º, Parágrafo Único, Lei 10.257/2001).

Nesse contexto, a partir do Estatuto da Cidade, o uso da propriedade, para se compatibilizar com a ordem jurídica do capitalismo, somente pode ser concebido em prol dignidade da pessoa humana (art. 1º, III e IV, CF). Por via de consequência, com o advento da Constituição de 1988, a cidade tem que ser considerada dentro de uma dinâmica territorial, o que implica a análise do território no contexto da dinâmica social.

4.2 - A legislação por si não garante o direito à cidade: evidências em Manaus

Em atendimento ao disposto no artigo 182 da Constituição Federal e aos artigos 39 a 42-B do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10/07/2001), o Município de Manaus promulgou a Lei Complementar nº 02, de 16/01/2014, que dispõe sobre o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus. No Parágrafo Único do art. 1º desse instrumento básico da política urbana manauara, constam, dentre outros, os seguintes princípios: cumprimento das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade urbana; promoção da qualidade de vida; inclusão social, por meio da regularização da propriedade territorial e da ampliação do acesso à moradia; aprimoramento da atuação do poder público sobre os espaços da cidade, mediante a utilização de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo; articulação com os movimentos sociais e comunitários para o aproveitamento e destinação dos espaços urbanos; e gestão democrática, participativa e descentralizada da cidade.

É importante que os profissionais do direito interpretem a legislação que disciplina o direito urbanístico em consonância com a transformação do ambiente urbano, em decorrência das dinâmicas demográficas que acontecem nas cidades ao longo dos anos. Isso porque a mera existência de leis, não autoriza afirmar que a urbanização se efetive concretamente, ou seja, a legislação por si não faz valer na prática o direito à cidade, ao contrário, muitas vezes, atrapalha.

De igual modo, simples medidas administrativas paliativas também atrapalham uma reforma urbana consistente. Tomemos como exemplo um incêndio que ocorreu recente num bairro pobre de Manaus⁸² (G1, on line, 2018) no qual cerca de 600 casas foram destruídas pelo fogo. As famílias atingidas foram abrigadas em residências de parentes ou em barracões improvisados pela Prefeitura de Manaus. À época, o gestor municipal anunciou um plano de auxílio às famílias afetadas, dentre os benefícios, havia um cheque social no valor de R\$ 900,00 para cada família, além de 500 cestas básicas e mil galões de água potável aos afetados.

82 Em dezembro de 2018, no bairro Educandos, na Zona Sul de Manaus, ocorreu um incêndio considerado como o segundo maior do estado do Amazonas, ficando atrás apenas de um outro em 2012 no bairro São Jorge também em Manaus.

Pouco mais de três meses depois do citado vexame, outro incêndio ocorreu no mesmo bairro Educandos, em março de 2019, e novas medidas foram anunciadas, porém apenas para minimizar a situação emergencial, dado que em ambos os desastres a mídia fez ampla divulgação local e nacional, como é de costume nas tragédias humanas. Nos casos dos incêndios, até poder-se-ia compreender como situações imprevisíveis, porém é inaceitável o sofrimento previsível pelo qual passa grande parte dos moradores das áreas de risco, tendo em vistas as enchentes em Manaus todos os anos⁸³ (ACRÍTICA, 2018).

Com efeito, tanto os referidos benefícios provisórios para os atingidos das tragédias quanto a legislação que declara regras de urbanização não asseguram o direito à cidade dos moradores. Ao contrário, em ambos os casos, há certa tendência para frear a atuação dos movimentos sociais, que se acomodam com esses pequenos favores do poder público, muitas vezes conduzidos por líderes políticos que se aproveitam da situação de desespero das pessoas as quais se tornam presas fáceis na jogatina eleitoral. Em situações de calamidades, sempre são aprovadas normas visando acalmar os protestos dos moradores, mas sem estabelecer planejamento de ação a longo prazo que produza mudanças na estrutura urbana da cidade.

No que pese a produção normativa, os espaços urbanos continuam segregados na medida em que, de um lado, famílias de baixa renda permanecem morando nas zonas de risco e sem estrutura, de outro lado, as classes média e alta se acomodam nas regiões mais favorecidas da cidade, usufruindo das áreas munidas de saneamento, iluminação, limpeza e segurança públicas, dentre outros serviços e comodidades.

Nunca é demais lembrar que no modelo capitalista, a desigualdade social não ocorre por acaso, mas é resultado de segregação, exploração das pessoas desprovidas de meios para sobrevivência. No tocante à urbanização, as pessoas carentes economicamente são afastadas da reforma urbana, não acessam os benefícios que uma cidade oferece, não possuem direito à cidade e nem tão pouco direito à moradia digna.

83 São cíclicos os alagamentos em Manaus, dado o alto índice pluviométrico na região amazônica. Anualmente, centenas de pessoas que residem em áreas de riscos da cidade ficam desabrigadas por causa das fortes chuvas.

5 - Considerações finais

Do exposto, há que se ter em vista, quanto à aplicação das ciências em pleno século XXI, o dever de considerarmos especialmente o momento ideal de reflexão e incorporação do olhar interdisciplinar em todas as dimensões da vida humana, isto é, no trato das questões atinentes à problemática do direito à cidade e conseqüentemente o direito à moradia. Insere-se nesta forma de considerar, a evolução das ciências, especialmente da justiça, e seu ideário, cuja abordagem começa indubitavelmente com a liberdade, assim como do direito para oferecer dignidade e outras opções de proteção para as pessoas, pois, se o direito persegue os fatos demandados pela sociedade, deve evoluir para abrigar as necessidades da sociedade, de tal modo que os insira junto da percepção do direito à dignidade da pessoa humana, com o fito de buscarmos respostas criativas das ciências, especialmente da ciência jurídica, sem considerar uma hermenêutica à luz dos direitos humanos, e despida de uma abordagem interdisciplinar.

No tocante às políticas assistências aplicadas nas situações de incêndios e enchentes de Manaus, tais benefícios provisórios acabam frustrando os planos de encarar uma reforma urbana, começando pela construção de moradias em espaços seguros, removendo as famílias definitivamente das áreas de risco, em vez das autoridades se limitam a conceder benefícios emergenciais, com acomodações provisórias, sem garantia do direito à cidade a essas pessoas, que retornam ao mesmo local tão logo o fogo se apague e as águas abaixem.

De igual modo, o fetiche da lei acaba por negar, na prática, um efetivo direito à cidade, tendo em vista que no Brasil, a despeito da vasta produção legislativa a respeito de política urbana que germinou a partir das discussões na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 e se formalizou em normas na Constituição de 1988, no Estatuto da Cidade e nos planos diretores municipais, os espaços urbanos continuam segregados entre pobres e abastados, sendo certo que o direito à cidade continua negado às pessoas mais carentes.

No tocante às conquistas, somente por uma atuação conjunta das pessoas é que se consegue realizar uma transformação urbana efetiva. Seja aqui ou em outros países, os

pequenos avanços, desde os anos 1960 em Paris até a normatização de direito urbanístico no Brasil, se deram não simplesmente com a inscrição de um capítulo sobre política urbana na legislação. As tímidas conquistas se deram por força dos movimentos sociais que têm sido o combustível para pressionar o poder público em adotar medidas concretas de transformação da estrutura urbana e fazer valer o prometido direito à cidade nos municípios brasileiros.

6 - Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto promulgado em 5 de outubro de 1988, com alteração até a Emenda Constitucional nº 99/2017. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

BRASIL. **Incêndio no Educandos é o segundo maior da história do Amazonas**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2018/12/18/incendio-no-educandos-e-o-segundo-maior-do-amazonas-afirma-defesa-civil.ghtml>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. **Lei 1.257, de 10 de julho de 2001**: Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. **Sem indenização, desabrigados de enchente agora também estão sem auxílio-aluguel**. Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/manuel/news/sem-indenizacao-desabrigados-de-enchente-agora-tambem-estao-sem-auxilio-aluguel>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs**. São Paulo: Editora 34, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**: Lei 10.257/2001 – lei do meio ambiente artificial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GAIO, Daniel. O direito à cidade e seu processo de institucionalização no Brasil. In: GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; LOPES, Mônica Sette; NICÁCIO, Camila Silva (Org.). **Eficiência, eficácia e efetividade**: velhos desafios ao novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Initia Via, 2016, p. 236-250.

GAIO, Daniel. O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, no 82, p. 05-13, fev.-mar. 2019.

GAIO, Daniel. O fetiche da Lei e a reforma urbana no Brasil. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de (Org.). **Teorias e práticas urbanas**: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, p. 283-296.

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

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5a ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MANAUS. AMAZONAS. BRASIL. **Lei Complementar nº 2, de 16 de maio de 2014**. Dispõe sobre o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-manaus-am>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e sua diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 44-60.

A ZONA FRANCA DE MANAUS E SEUS IMPACTOS NA ORDEM URBANÍSTICA

The Manaus Free Trade Zone and its impacts on the urbanistic order

José Marcelo de C. Lima Filho⁸⁴

Resumo: A urbanização da cidade de Manaus foi fruto da implantação da Zona Franca, e consequentemente do crescimento econômico proporcionado pela industrialização. No entanto, o planejamento urbano até os dias atuais, ao invés de organizar a cidade, tem contribuído para a segregação socioespacial. Dessa forma, a pesquisa busca analisar o processo de expansão de Manaus, a partir da implantação do seu Pólo Industrial, apresentando reflexões sobre o planejamento urbano da cidade, impactos sobre a moradia, o crescimento desordenado e possíveis soluções para a melhora da estrutura urbana. O artigo teve como fonte teórica a pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa. A primeira seção aborda sobre as teorias do planejamento urbano, neutralidade e a urbanização da cidade de Manaus pela Zona Franca. Adiante são apresentados os principais impactos urbanísticos, e por fim, são feitas breves considerações sobre a teoria da urbanização compacta e da participação democrática com fundamento na epistemologia jurídica moderna.

Palavras-chave: impactos urbanísticos; planejamento; Zona Franca; Manaus. cidade compacta.

Abstract: The urbanization of the city of Manaus was the result of the establishment of the Free Trade Zone, and consequently of the economic growth provided by industrialization. However, urban planning to the present day, rather than organizing the city, has contributed to the socio-spatial segregation. In this way, the research seeks to analyze the process of expansion of Manaus, starting from the implantation of its Industrial Pole, presenting reflections on the urban planning of the city, impacts on housing, disordered growth and possible solutions for the improvement of urban structure. The article had as theoretical source the bibliographical research of qualitative approach. The first section deals with theories of urbanistic planning, neutrality and the urbanization of the city of Manaus through the Zona Franca. The main urbanistic impacts are presented below, and finally, brief considerations are made about the theory of compact urbanization and democratic participation based on modern legal epistemology.

84 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006). Especialista em Direito Mobiliário pela Universidade de São Paulo (2004) e em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (2001). Currículo:<<http://lattes.cnpq.br/7218704256376167>>. E-mail: marcelofilho@uol.com.br

Keywords: urban impacts; planning; Free Trade Area; Manaus; compact city.

1 - Introdução

Criada em 1967, como área de livre comércio, beneficiária de incentivos fiscais, a Zona Franca de Manaus foi concebida com o objetivo de ocupação do território amazonense e redução das desigualdades regionais. Em 2013, a garantia constitucional do modelo foi prorrogada para até 2073. Neste mais de meio século desde a sua implementação, diversos foram os impactos dessa política sobre a cidade de Manaus.

O crescimento econômico, decorrente do grande impulso no processo industrial e comercial, conformou um cenário onde o aumento na oferta de empregos, a acumulação do capital regional e a receita tributária resultaram na indução de fortes movimentos migratórios, sobretudo advindos de outros estados da federação, bem como na atração de razoáveis contingentes vindos do interior do Estado, em busca de melhores oportunidades na capital.

Como resultado, sobretudo nas últimas três décadas constatou-se um repentino processo de crescimento desordenado de Manaus, que afetou o homem da terra, vitimado por uma urbanização anômala. Além disso, a falta de planejamento adequado deu ensejo a uma desorganização urbana pautada em uma estrutura segregadora. Dessa forma a problemática é: quais mecanismos políticos ou teorias jurídicas que podem contribuir para reverter a urbanização anômala de Manaus que se desencadeou com o polo industrial e a implantação da Zona Franca?

O presente artigo tem por objetivo analisar o processo de expansão de Manaus, a partir da implantação do seu Polo Industrial, apresentando reflexões sobre o planejamento urbano da cidade, impactos sobre a moradia, o crescimento desordenado e possíveis soluções para a melhora da organização urbana. Para isso a metodologia empregada é baseada no método dedutivo com análise bibliográfica. Ademais, a pesquisa tem caráter exploratório e abordagem qualitativa.

O artigo abordará, a princípio, sobre as teorias do planejamento urbano, se o discurso político encontra-se presente ou não e como a Zona Franca impulsionou a

urbanização de Manaus. Em seguida, serão exemplificados os impactos socioeconômicos e urbanísticos pelos quais sofreu a capital do Amazonas, e por fim, averiguar possíveis soluções na teoria das “cidades compactas”, participação democrática do planejamento urbano, e até na revisão do seu entendimento jurídico científico tendo como fundamento a epistemologia jurídica.

2 - Planejamento urbano, neutralidade e a Zona Franca como marco da urbanização de Manaus

O planejamento urbano adveio em resposta à industrialização econômica, que resultou em cidades pouco estruturadas e caóticas. No entanto, em virtude das transformações políticas, econômicas e sociais, o conceito teórico interpretativo de planejamento foi readaptado em conformidade com os problemas urbanos que surgiam, o que culminou na organização de cidades embasadas em conotações ideológicas segregadoras, e na composição de suas estruturas semelhantes à gestão de empresas.

Embora a cidade de Manaus tenha sofrido uma industrialização tardia, que teve origem com a instituição da Zona Franca, o que poderia ser vantajoso para sua composição urbana, houve modificações bem contrastantes, tais como o considerável crescimento econômico da cidade em contraposição a um nível constante de pobreza.

É possível identificar que o planejamento urbano configura-se, a princípio, em três fases. Em um primeiro momento, foi utilizado como instrumento de política higienista, com o objetivo de fomentar obras públicas que impedissem a propagação de doenças infectocontagiosas. Posteriormente, vislumbra-se um planejamento de teor tecnocrático modernista, cuja base teórica era a aplicação de diretrizes técnicas inspiradas em modelos europeus e norte americanos replicáveis em qualquer cidade. Mas, a atuação insatisfatória do Estado culminou na necessidade da participação de parcerias privadas, que levaram a uma visão mercadológica de cidade e a um planejamento intitulado de estratégico (SANTOS, 2005, p. 54-55).

Nesse sentido, acerca especificamente do processo de urbanização no Brasil, Villaça (1999, p. 182) demonstra que esses três períodos dividem-se da seguinte forma: a

partir do ano de 1875 a 1930 houve o primeiro período caracterizado pela busca do melhoramento e embelezamento das cidades; do período de 1930 até 1990, destaca-se a ideologia do planejamento como técnica científica para resolver o que se denominou de “problemas urbanos”; e, em resposta a esse período iniciou-se a partir da década de 90 um movimento contrário para combater os ideais tecnocráticos.

De acordo com esses períodos e classificações, percebe-se que o planejamento urbano não se encontra como um simples processo de organização da estrutura urbana das cidades que passavam pelo fenômeno da industrialização, mas de um instrumento com viés ideológico que traz em cada roupagem nominal interesses a serem defendidos. O que justifica o motivo pelo qual surgiram planejamentos sucessivos em contraposição ao que já existia. Assim, afirma Villaça (1999, p. 185), “isso é o que vem ocorrendo há muitas décadas no Brasil (e provavelmente em toda a América Latina), durante as quais o planejamento urbano tem sido usado como ideologia [...]”.

O estado de São Paulo é um dos exemplos de cidades que passaram por uma grande modificação estrutural com viés ideológico mediante o instituto do planejamento urbano. De forma que a maior parte da população mais pobre foi afastada do centro da cidade para residir na periferia da região (HOLSTON, 2013, p. 209).

Semelhante a outras cidades que passaram pela implantação da industrialização, o crescimento de São Paulo atraiu um grande contingente de imigrantes estrangeiros alterando os rumos da economia que foi predominantemente cafeeira até a década de 1930. Além disso, o número de migrantes nacionais aumentou com a seca do nordeste, o que levou várias famílias nordestinas a buscarem trabalho e estabilidade na região paulistana. Esses fatores contribuíram para uma transformação caótica da região (HOLSTON, 2013, p. 210).

Em virtude desse novo perfil da sociedade industrial, diversos profissionais, e a elite da cidade, começaram a promover estudos para encontrar medidas em prol de uma melhor organização urbana. Como resultado, concluiu-se que a cidade apenas se tornaria sadia e moderna com a mudança dos bairros operários para locais mais distantes do centro, pois esse seria destinado a famílias ricas (HOLSTON, 2013, p. 212).

O motivo era que os cortiços, no centro da cidade com as classes trabalhadoras vivendo de aluguel, produziam marginalidade social, dessa forma com novas habitações planejadas com a intervenção do Estado haveria a possibilidade do melhoramento econômico dessas classes, o que sustentaria também o mercado de expansão industrial (HOLSTON, 2013, p. 213). Porém, o resultado foi divergente do que se esperava. Os institutos governamentais, os quais tinham por objetivo financiar e construir casas para assalariados de baixa renda fracassaram ao longo dos anos (HOLSTON, 2013, p. 216).

A visão que se propôs nessa organização da cidade de São Paulo em nenhum momento instituiu de fato como prioridade a melhoria da urbanização para os próprios cidadãos. Nessa época, o que talvez ainda perdure nos atuais planejamentos urbanos, o núcleo de projetos girava em torno da modernização da cidade utilizando como modelo países europeus. Ademais, pode-se observar também que ao invés de trazer bons resultados, o planejamento urbano contribuiu para evidenciar as desigualdades sociais, que se tornaram institucionalizadas agora pela estrutura organizacional das cidades.

Esses fracassos tiveram consequências decisivas no desenvolvimento das periferias. A falta de casas financiadas pelo poder público gerou ao mesmo tempo a necessidade de autoconstrução e suas condições residenciais empobrecidas, ao forçar os trabalhadores a construir suas próprias casas a partir dos materiais mais baratos. Além disso, a ausência de investimentos do Estado e sua consequente regulamentação deixaram o desenvolvimento inteiramente dependente das operações do mercado imobiliário privado (HOLSTON, 2013, p. 217).

A ineficiência do Estado na ordenação do crescimento urbano desencadeou a necessidade da participação do capital privado, que deu origem ao planejamento estratégico. “Este prioriza setores considerados relevantes para o crescimento da cidade, que passa a ser vista não mais como um bem coletivo, mas como fonte de aplicação rentável do investimento privado” (SANTOS, 2005, p. 69).

Para Vainer (2000, p. 78), no planejamento estratégico, o projeto de cidade se fundamenta em três escopos principais de articulação: a cidade como mercadoria, a cidade como empresa, e a cidade como pátria. Os quais possuem abordagens

estabelecidas em interesses empresariais globalizados, no banimento da política e na eliminação de impedimentos para o exercício da cidadania.

Quanto ao primeiro aspecto de “cidade-mercadoria”, “a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e, sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis” (VAINER, 2000, p. 83, grifos do autor). A ideia que se busca é a de que a cidade deve ser vista como um fator de consumo por diversos atores econômico-sociais, e com isso é importante aperfeiçoá-la em prol desses investimentos.

[...] A cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações” (VAINER, 2000, p. 86).

O plano estratégico, ao vislumbrar a cidade como empresa, propõe atribuir-lhe uma característica, para além de objeto mercadoria, que é o de sujeito econômico dotado de autonomia para lidar com a gestão de seus negócios, não meramente administrativo e organizacional, mas inteiramente como empresa privada.

Por fim, o terceiro esteio do planejamento estratégico é a empresa como pátria, os quais “[...] desembocam claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática” (VAINER, 2000, p. 98). Nesse sentido, o objetivo e fim do patriotismo aplicado à cidade estão em promover a construção e o exercício da cidadania local através da eliminação do discurso político e do autogoverno, que geralmente defendem bandeiras em busca de interesses particulares.

Enquanto o planejamento tecnocrático moderno evidencia as cidades como espaços urbanos estruturalmente desiguais em virtude das intervenções sociais e urbanísticas (CRUZ; SOARES; CARDOSO, 2018, p. 1272), pelos planejadores com ajuda de elites locais e governantes, como visto anteriormente. O planejamento estratégico que almeja maior autonomia econômica da cidade, ainda que propugne a neutralidade do

planejamento pela ausência de viés político, atribui ênfase demasiada, senão única, aos anseios financeiros da cidade, deixando de lado o aspecto social.

E o planejamento urbano não é, ou ao menos não deveria ser tão somente instrumento político, econômico ou social, mas uma conjugação de todos esses fatores para o bem comum, o que reflete, inclusive, no direito à cidade e na defesa e efetivação dos direitos fundamentais do cidadão. Como se segue:

O planejamento, nesse contexto, é compreendido como instrumento direcionador das ações estatais na correção das falhas decorrentes do processo de urbanização desordenada, bem como na concretização dos direitos sociais, conduzindo a cidade a níveis de desenvolvimento sustentável, de modo que ela passa a ser pensada de forma otimizada, direcionada ao fim precípua do Estado: o bem-estar dos seus habitantes (REIS; VENÂNCIO, 2016, p. 229).

A cidade de Manaus, localizada na região norte do País, até meados do século XX teve sua economia pautada na exportação de borracha, que para época rendeu-lhe o reconhecimento como um dos grandes centros urbano, cultural e social do Brasil. No entanto, o auge da borracha chegou ao seu fim, por dois principais motivos, quais sejam: a produção de borracha pela Ásia que dominou o mercado internacional, e a ausência de investimentos do governo federal nas regiões norte e nordeste, para privilegiar a industrialização dos estados do Centro-Sul (HOLLAND et al., 2019, p. 15).

Como acréscimo, eram evidentes os desequilíbrios regionais e intrarregionais da região amazônica, e as desvantagens pela sua localização distante dos centros mercadológicos, o que levou os governos militares a fundarem a Política de Integração Nacional, com o intuito de implementar obras de infraestrutura econômica e social, o que desencadeou na criação da Zona Franca de Manaus (ARAÚJO, 2009, p. 34). Assim, criada pelo Decreto-Lei nº 288, de 1967, como área de livre comércio, beneficiária de incentivos fiscais, com o objetivo de ocupação do território amazonense, a Zona Franca de Manaus foi o marco inicial do processo de criação do Polo Industrial de Manaus (PIM) (HOLLAND et al., 2019, p. 16).

Em consequência do processo de industrialização da cidade de Manaus, houve um crescimento significativo da urbanização local, “entre a década de 1970 e 1980, no âmbito

de implementação da Zona Franca, passando de 91% para 96,6%. Já entre 1991 e 2000 houve um aumento bem mais discreto: 99,3% em 1991 e 99,4% em 2000 (ARAÚJO, 2009, p. 37).

Porém, em meio ao crescimento econômico da região, a falta de preparo dos governantes e administradores da malha urbana ou do adequado planejamento urbano resultou em vários pontos negativos, desde grande contingente migratório até a ineficiência de mecanismos satisfatórios para a melhora da mobilidade urbana.

Com todo o sucesso ocasionado pela implementação da Zona Franca, a situação da cidade de Manaus é no mínimo paradoxal. Manaus hoje é uma das maiores cidades brasileiras em população, além de ser uma das cidades mais ricas do país, no entanto, apesar de todos esses resultados, metade da população vive na pobreza (ARAÚJO, 2009, p. 41).

Dessa forma, é possível identificar que o planejamento urbano de Manaus iniciou-se numa procura pelo investimento à industrialização, e conseqüentemente, ao preenchimento de vazios demográficos por populações migrantes ainda que nacionalmente. Mas semelhante ao que ocorreu na cidade de São Paulo, a cidade norte também institucionalizou desigualdades, não se preocupando com a avaliação correta para um melhoramento urbano. O resultado foi o surgimento de impactos socioeconômicos e ambientais, que refletem no desenvolvimento da comunidade, como adiante serão abordados.

3 - Impactos urbanísticos decorrentes do polo industrial de Manaus

Como mencionado anteriormente, a cidade de Manaus iniciou seu processo de industrialização em virtude da implantação da Zona Franca, como um dos objetivos para diminuir as desigualdades regionais e preencher os vazios urbanos que tomavam conta da cidade. A consequência desse processo foi o crescente e desorganizado movimento de urbanização, tendo em vista que o polo industrial trouxe diversos benefícios, mas também contribuiu, ainda que indiretamente, para problemas urbanos.

Conforme Holland et al. (2019, p. 17), desde 1970, a Zona Franca de Manaus recebeu as mais variadas críticas, como a dificuldade de outros estados em competir com

os incentivos proporcionados ao distrito de Manaus, passando pelos questionamentos quanto aos reais benefícios que tais incentivos promoveriam no desenvolvimento da região, chegando até aos impactos ambientais resultantes das indústrias. De todo modo, questiona o referido autor, que tais informações e críticas são embasadas em estudos estatísticos, geralmente, fracos e rasos.

Dessa forma, com fundamento na metodologia de controle sintético para a elaboração de um estudo estatístico, Holland et al. (2019, p. 42) relacionou alguns dos impactos socioeconômicos pelos quais sofreu a cidade de Manaus como consequência da instalação da Zona Franca. Tais como, o aumento a partir dos anos 2000 de trabalhadores alfabetizados na indústria (HOLLAND et al., 2019, p. 44). Assim como o crescimento significativo da média de anos de estudos desses operários industriais (HOLLAND et al., 2019, p. 45). Além da melhoria, utilizando como indicador os domicílios com acesso à água, das condições e infraestruturas das habitações dos moradores da região (HOLLAND et al., 2019, p. 46).

Em suma, “constatou-se a importância da indústria [...] na geração de empregos formais, na geração de renda e no investimento em capital humano dos trabalhadores, além dos efeitos da ZFM na melhoria da infraestrutura e das condições de moradia da população” (HOLLAND et al., 2019, p. 50). Como informado pelo autor, a indústria em diversos pontos contribuiu para o crescimento econômico e social da região norte.

De fato, ressalta Araújo (2009, p. 41), houve um acentuado crescimento no setor de serviços e da infraestrutura urbana, mas que tais benefícios não abrangeram toda a população, uma vez que a renda concentra-se ainda numa pequena parcela dos habitantes, enquanto a maioria encontra-se na pobreza, a qual é evidenciada na frágil infraestrutura urbana de bairros periféricos, assim como um esgotamento sanitário não satisfatório, e péssimas condições de moradia.

Acerca do adensamento populacional, Moura e Graça (2013, p. 254) também afirmam que Manaus compõe-se atualmente de:

[...] Uma estrutura humana de periferia constituída basicamente de populações advindas de processo migratório intenso. Impulsionadas, sobretudo, pelo ainda

subsistente fascínio da Zona Franca de Manaus, essas populações parecem absorver no subconsciente coletivo a ideia de uma nova vida mediante uma condição social comparativamente melhor do que a que estavam submetidas nas suas localidades de origem.

E não somente nacionais de outros estados, como as populações do interior do Amazonas deslocaram-se de suas comunidades e estruturas familiares em busca de oportunidades e melhores condições na capital norte. O que na visão de Moura e Graça (2013, p. 255) contribuiu para a formação de espaços urbanos periféricos, tendo em vista que na ausência de condições financeiras, essas populações ou ocuparam espaços de moradia menos onerosos ou se instalaram em área de preservação ambiental gerando as denominadas invasões, em uma total ausência de organização estrutural do estado. Ressaltando esse entendimento, afirmam Scherer e Mendes Filho (2004, p.1), “o espaço urbano ganha uma outra visibilidade com o crescimento populacional decorrente do processo migratório que ocorre e com a constituição de inúmeros bairros que passam a formar à periferia da cidade”.

Até a década de 80, do século XX, o número de bairros em Manaus era de aproximadamente 37 mais o Distrito Industrial, hoje esse quadro é outro, com 56 bairros e inúmeras comunidades que ainda não são oficialmente bairros, criadas em sua grande maioria a partir de ocupações irregulares. As zonas Leste e Norte que passaram a ser efetivamente ocupadas na década de 1980 são as mais atingidas atualmente pela degradação ambiental (NOGUEIRA; SANSON; PESSOA, 2007, p. 5430).

Conforme Assad (2005, p. 10-11), foi a partir da criação da Zona Franca de Manaus que adveio o fenômeno das invasões que tomaram conta da cidade. De forma que já no fim da década de sessenta surgiram invasões na Zona Oeste, como: Compensa; Santo Agostinho; Alvorada e etc. Em 1970, foi a vez da Zona Leste, que passou a ser formada pelas seguintes ocupações: Coroado; Zumbis; Tancredo Neves; Santa Inês; Armando Mendes; e outros. E posteriormente, na década de 80, a Zona Norte passa a ser o destino de novas invasões, como: Novo Israel; Terra Nova; Santa Etelvina; dentre outras ocupações irregulares. A maior parte dessas invasões foi realizada sem o mínimo de

planejamento urbano, encontrando-se, inclusive em áreas inadequadas para habitação, como barrancos, igarapés e encostas.

Com isso, nos anos 1970, ainda em virtude do processo de industrialização de Manaus, o contingente de imigrantes que desencadeou uma ocupação desordenada na cidade rumo à floresta primária, contribuiu para o surgimento de diversos problemas na ordem urbanística, tais como, ocupação desestruturada do solo, destruição de coberturas vegetais, poluição dos igarapés e outros corpos d'água, além de ineficiente saneamento básico (SCHERER; MENDES FILHO, 2004, p. 02).

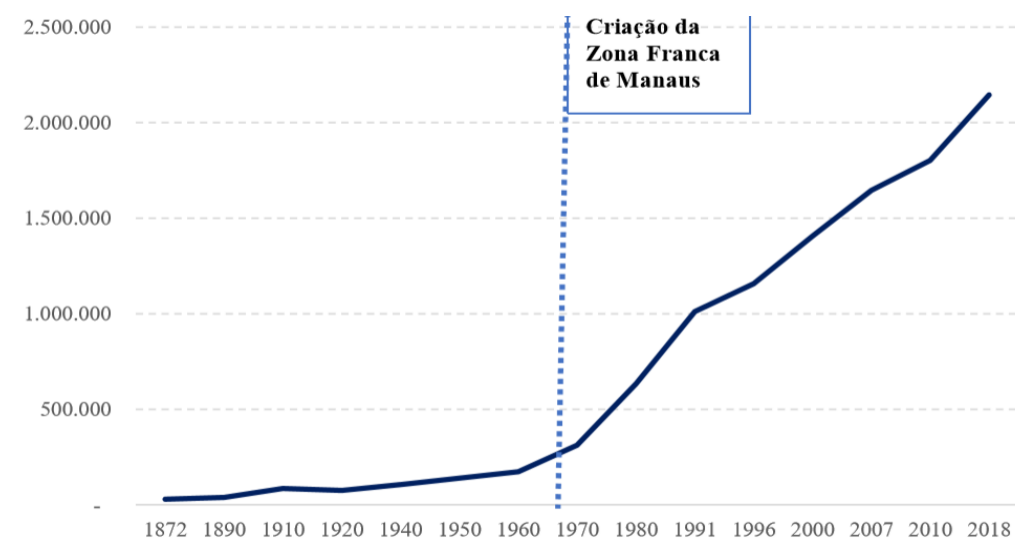
Além disso, alguns bairros limítrofes com o polo industrial da cidade sofreram com acentuada degradação ambiental, tendo em vista a contaminação química advinda das indústrias, somada à ação ambiental do homem presente nas margens dos igarapés, como exemplo tem-se o bairro do Educandos, o qual é entrecortado por uma bacia hidrográfica vitimada pelo aumento do despejo de esgotos em seus mananciais (SCHERER; MENDES FILHO, 2004, p. 04).

Outro bairro, como elencado anteriormente, que se formou como resultado da ocupação abrupta e desordenada foi o bairro de Novo Israel, localizado na Zona Norte da cidade, e que desde o início da década de 1970 era utilizado pelo serviço público como uma espécie de lixeira de resíduos industriais, domésticos e hospitalares. Ao ser transferida a lixeira para outro destino, por Decreto Municipal, no ano de 1986, o bairro foi ocupado por uma invasão urbana e se tornou palco de um dos conflitos socioambientais da região (SCHERER; MENDES FILHO, 2004, p. 08).

Na zona Oeste destaca-se o bairro do Tarumã, que apesar de ser considerado o maior bairro em extensão, encontra-se como um dos poucos espaços cuja área verde não foi desmatada. Em contraposição, grande parte de seu território é destinado a loteamentos habitacionais de alto custo financeiro, além de ser conhecido por passar por um processo intenso de ocupações irregulares presentes ao longo da estrada Torquato Tapajós, a exemplo da ocupação denominada de "Carlinhos da Cárbras" (NOGUEIRA; SANSON; PESSOA, 2007, p. 5431).

Essas ocupações irregulares, como cita o autor, não somente causam problemas na ordem ambiental, como agravam a saúde da região pela propagação de malária, além de que as moradias construídas em locais inadequados possuem uma maior chance de desabamento e alagamento. Sobretudo as zonas Leste e Norte, em decorrência do processo de ocupação e construção de moradias que retiraram inúmeras árvores para a denominada “limpeza” do terreno, transformando essas duas áreas em locais de pouquíssimo verde e diversos problemas. Por fim, frisa-se que muitas das ocupações dessas zonas periféricas encontram-se sem saneamento básico, desencadeando um dos graves problemas sociais (NOGUEIRA; SANSON; PESSOA, 2007, p. 5431).

De toda sorte, a dinâmica demográfica e o vazio territorial da região Norte foram preenchidos pelo crescimento de migrações nacionais, produção e renda per capita, especialmente em relação ao estado do Amazonas e sua participação no PIB nacional e renda per capita (HOLLAND et al., 2016, p. 25).



Fonte: (HOLLAND et al., 2019, p. 25). Crescimento da População da cidade de Manaus – 1872-2018
(em milhares)

Embora as melhorias econômicas, os preenchimentos do vazio demográfico com a migração de diversas localidades somado à falta de real planejamento urbano instalaram na cidade de Manaus a mesma organização da maioria das cidades brasileiras,

como se assemelha ao caso de São Paulo, ou seja, houve uma notável segregação espacial evidenciando as desigualdades sociais já existentes. O que demonstra que a industrialização e o posterior crescimento econômico de uma região, sem seu devido planejamento, não importam em melhorias urbanas e sociais.

De tal forma que é preciso os entes federativos, e no caso local, os municípios, na figura de seus representantes, voltarem-se para os problemas institucionalizados e recorrentes na dinâmica urbana local. No caso de Manaus, tais problemas encontram-se desde o caos cotidiano dos trânsitos, o que agrava em horários de picos, até a tomada de zonas de proteção ambiental por inúmeras moradias irregulares, e outros vários descasos que se contrastam com a beleza e a grandeza do potencial manauara.

4 - Urbanização compacta e planejamento democrático

O que se pode observar ao longo da abordagem realizada pela pesquisa, é que o Poder Público tem grandes responsabilidades quanto à organização urbana das cidades. Nesse sentido, aduz Gaio (2015, p. 13) que a lógica do desenvolvimento urbano é composta, primeiramente, pela criação da estrutura e expansão das cidades pelo Poder Público, incrementadas, em seguida, pelas vantagens econômicas potencializadas pelo mercado imobiliário. Que deveria observar o bem comum, anseios sociais, no entanto, como disposto na primeira seção do artigo, os planejamentos acabam sendo utilizados por diversos atores sociais como um instituto ideológico de interesses privados.

El discurso urbanístico bienintencionado de unos o simplemente retórico de otros es en muchos casos inoperante y a veces cínico. Las dinámicas urbanas contradicen casi siempre los discursos, sean de los políticos o de los planificadores. Estas dinámicas superan a los planes o proyectos. Y sobre todo, porque existen mecanismos socio-económicos y políticos que son factores causales que generan efectos perversos, en unos casos pervirtiendo los contenidos de los planes o proyectos o por que los resultados de éstos tienen efectos contrarios a las buenas intenciones previstas (BORJA; CARRIÓN, 2017, p. 18).

A neutralidade do planejamento urbano que deveria existir para evitar a segregação espacial acaba ficando apenas na teoria, pois, até o presente momento da

história urbana do Brasil, o Poder Público tem contribuído na formação dos valores dos solos urbanos e as cidades têm apresentado uma evidente desigualdade socioespacial (GAIO, 2015, p. 17). O que não deve ser estímulo para a omissão estatal, ou pior, a continuação dessa mentalidade. Dessa forma, essa seção traz a lume os institutos da urbanização compacta e do planejamento democrático como possíveis soluções.

Além disso, as diversas abordagens sobre a estrutura da cidade contribuem para afastá-la da perspectiva de ser vista como objeto central estruturador das relações sociais. A mídia que promove esse planejamento e divulgação sobre a cidade quase nunca a trata como produto ou mercadoria intermediadora dos conflitos entre classes, afinal por trás do anunciante encontra-se o capital imobiliário (MARICATO, 2015, p. 19). Assim, há uma constante baseada no fluxo ininterrupto entre o planejamento que institui desigualdades e as desigualdades que são reflexos desse planejamento.

Sobre o processo de urbanização do Brasil, Ferrari e Tonucci (2012, p. 03) sintetizam que alguns dos grandes problemas surgiram da forma desigual do acesso à terra e à cidade, da instituição de um modelo urbano disperso e fragmentado que desencadeou as periferias, e essas, por sua vez, contribuíram para impactos naturais e ambientais pela falta de estrutura e até mesmo de adequado material para a construção das moradias. De tal sorte que para buscar soluções viáveis, devem-se ter como prioridades alternativas de formas urbanas mais justas, dinâmicas e sustentáveis.

Essa forma de expansão urbana é denominada de espraçada, pois a periferação utilizou-se de mecanismos como a estrutura e difusão de sistemas de transportes urbanos, como ônibus, e a manutenção de mancha urbana para posterior especulação imobiliária. Mas uma das principais manifestações do processo de espraçamento foi a formação de condomínios, localizados nas principais rodovias e eixos viários, para classes médias e altas, sem a devida observância das áreas ambientais (FERRARI; TONUCCI, 2012, p. 06). Diante disso, surge o modelo da "cidade compacta".

O modelo da cidade compacta baseia-se na busca pela contenção do espraçamento espacial, adensamento junto aos nós de transporte coletivo, incentivo ao uso misto, desencorajamento das cidades-dormitório ou núcleos de comércio e serviço dependentes do automóvel, incentivo ao meio urbano

inovador e risco sob o ponto de vista cultural e do lazer (FERRARI; TONUCCI, 2012, p. 08).

As vantagens que a cidade compacta produz vão desde a preservação de espaços não urbanizados, a utilização de custos reduzidos para a manutenção de infraestruturas urbanas já existentes até a promoção de uso do transporte público, ao mesmo tempo em que se alinha à busca pela redução dos grandes deslocamentos. E o incentivo, mediante a utilização de diversos mecanismos, para o fomento ao relacionamento urbano, com o intuito de maior inclusão social e estímulo à diversidade cultural (FERRARI; TONUCCI, 2012, p. 09).

Ademais, para a realização da cidade compacta podem ser utilizadas como estratégias: 1) a reabilitação urbana visando dinamizar a ocupação de áreas não utilizadas e a valorização do patrimônio e de zonas construídas, e 2) o controle da expansão urbana mediante planos de expansão (FERRARI; TONUCCI, 2012, p. 09), como os abordados pela Lei nº 12.608/2012, que se utiliza de fundamentos em princípios como a função social da propriedade e a redução de desigualdades socioespaciais.

No caso da cidade de Manaus, assim como outras cidades do Brasil, o crescimento urbano tem se espalhado para as bordas da cidade em um movimento de espraiamento, o que tem contribuído para o esvaziamento e abandono do seu centro urbano, que bem como a maioria, senão todas as cidades são dotadas de enorme arquivo histórico sobre a região. Assim, para aplicar-se a urbanização compacta seria preciso, em um primeiro momento, o estímulo à reabilitação urbana, promovendo, dessa feita, incentivo para a permanência da população residente dos centros urbanos, e atraindo novos moradores para a localidade (FERRARI; TONUCCI, 2012, p. 14).

Além disso, como o polo industrial iniciado pela implantação da Zona Franca contribuiu para a formação desordenada da cidade de Manaus ao dar ensejo à formação de bairros periféricos instalados em áreas inapropriadas para habitação e com moradias estruturalmente inadequadas. A reestruturação do planejamento urbano para a revitalização dessas ocupações irregulares deverá se fundar nos três pontos basilares do adensamento compacto, quais sejam: a densidade residencial, a continuidade urbana em

combate aos vazios urbanos, e a multifuncionalidade do solo com o objetivo de promover interligação entre suas diversas funções (FERRARI; TONUCCI, 2012, p. 08).

Dessa forma, o planejamento urbano compacto aplicado à cidade de Manaus deve buscar, em um primeiro momento, a reabilitação de espaços urbanos degradados e o preenchimento de vazios urbanos, para posterior dinamização da área. Utilizando de forma conjugada mecanismos previstos no estatuto da cidade que contribuam para o aproveitamento e recuperação adequados do solo, em um somatório com o interesse social, a conservação ambiental e o direito à cidade e moradia dos cidadãos.

Além da cidade compacta, há também o fomento há participação democrática ou cidades democráticas, como adotadas por alguns centros urbanos brasileiro, como observa Maricato (2015, p. 31-32).

Chamam a atenção as experiências de Belém, democratizando a participação com o Congresso da Cidade e modernizando a administração com o cadastro multifinalitário urbano; de Belo Horizonte, com as propostas de abastecimento doméstico que permitiram baratear o preço da comida; de Recife, com a política de forte afirmação das raízes multiculturais, em especial da música afro-brasileira, além das ações de prevenção contra riscos por desmoronamento nas áreas de moradias pobres; de Santo André, com a política de saneamento e habitação; de Caxias do Sul, com a inserção até mesmo de crianças na discussão sobre o futuro da cidade, entre outras. Mas foi o orçamento participativo de Porto Alegre que constituiu a mudança mais notável de rumo nas administrações urbanas e no seu planejamento.

De todo modo, é preciso observar novas formas de planejamento urbano sopesando a participação democrática dos maiores interessados, as populações diretamente afetadas. E para o levantamento desses novos estudos voltados para o Direito Urbano e o Direito à Cidade, acrescenta-se também a essa dinâmica um olhar diferenciado para a epistemologia jurídica.

Essa ciência moderna traz um novo modelo pragmático de objetividade científica, que leva em consideração o lugar da fala de quem expõe o discurso científico, dessa forma busca-se expressar a relação entre as ações sociais e a produção de significações (SENA, 2010, p. 68).

Assim, nesse cenário, dá-se ênfase à Teoria da Complexidade que tem como objeto a complexidade social, a complexidade do sujeito e as relações que surgem desses dois fatores. Os autores Santos, Pelosi e Oliveira (2012, p. 68), citam o capitalismo visto como um modo de produção econômica que “aprisionou” a sociedade aos ditames econômicos. Com isso, ao utilizar a teoria da complexidade e sua abordagem, não se almeja o fim do capitalismo ou sua superação, mas a possibilidade de convivência harmônica entre e outros modelos de produção.

O núcleo da teoria é que o conhecimento jurídico não deve omitir o sujeito, mas utilizá-lo como parte integrante no processo de formulação do conhecimento. De sorte que o indivíduo em sociedade, não tem somente sua vida particular com seus interesses, mas é válvula motora que influencia no todo e contribui como desenvolvimento coletivo consciente e funções sociais (FIGUEIREDO NETO, 2015, p. 44).

Assim, com fundamento na teoria da complexidade da epistemologia moderna, acredita-se que a participação do indivíduo na elaboração e funcionamento do planejamento urbano pode contribuir diretamente para a eficácia do planejamento e para a resolução dos problemas de urbanização nas diversas cidades do Brasil. E que esse processo não deve ser feito sem uma teorização adequada e uma mudança de pensamento na própria forma de pensar o direito.

5 – Considerações finais

A industrialização na cidade de Manaus a partir da introdução do modelo Zona Franca, de fato contribuiu para a mudança na estrutura urbana da região. No entanto, não se pode atribuir à modernização econômica os males da desorganização urbana que assolam as cidades brasileiras. Pois, a ausência de adequado planejamento, ou a formação de planejamentos urbanos com bases ideológicas contribuíram de diversas formas para a estrutura ineficaz das cidades, o que influenciam também na segregação, desigualdades, periferação e fomento à própria imagem de pobreza da zona urbana.

Acredita-se então, que mediante a mudança do modo de pensar na disposição urbana, dando privilégio ao bem comum, despindo-se da mancha político-ideológica que

se emaranham nos diversos setores da sociedade, é possível remodelar a expansão urbana utilizando diversos outros mecanismos de planejamento, como a de cidades compactas, e colocando no núcleo desses o cidadão como sujeito, para que a participação democrática seja relevante na estruturação e reestruturação das cidades.

6 – Referências

ARAÚJO, Emanuelle S. Desenvolvimento urbano local: o caso da Zona Franca de Manais. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. 1], p. 33-42, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/viewFile/4255/4177>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

ASSAD, Tâmera Maciel. **A problemática das “invasões” na cidade de Manaus**: perspectivas de legalização fundiária à luz do estatuto da cidade, 2005, p. 1-16. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/novos_desafios_tamera_maciel_assad.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BORJA, Jordi.; CARRIÓN, Fernando. Ciudades resistentes, ciudades posibles. In: BORJA, Jordi.; CARRIÓN, Fernando.; CORTI, Marcelo. (Org). **Ciudades resistentes, ciudades posibles**. Barcelona: Editorial UOC, 2017, p. 17-58.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro; SOARES, Pedro Paulo de Miranda Araújo; CARDOSO, Welson de Sousa. Belém (PA): contradições sociais do e no planejamento urbano. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, p. 1270-1290, 2018. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9865>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

FERRARI, Junia; TONUCCI, João. Urbanização compacta e controle de expansão. In: **Programa Nacional de Capacitação das Cidades**: Parte 2: Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, s.d, 2012, p. 1-28. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/226325777/Urbanizacao-Compacta-e-Controlde-Expansao>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel no século XXI**: análise econômica do direito e registro de imóveis no Brasil. Tese (Doutorado) em Direito Constitucional. Fortaleza, Ceará, 2015.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

HOLLAND, Márcio et al. **Zona Franca de Manaus**: impactos, efetividade e oportunidades. São Paulo: FGV, 2019, p. 1-122. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudo_fgv_zfm_impactos_efetividade_e_

oportunidades.pdf/view>. Acesso em: 13 jun. 2019.

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

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MOURA, João Francisco Beckman; GRAÇA, Claudia Maria Martins Barbosa. **O direito à moradia e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado na periferia de Manaus: a dimensão jurídica e político-ideológica da questão**, 2013, p. 252-268. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/757/582>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

NOGUEIRA, Ana Cláudia F.; SANZO, Fábio.; PESSOA, Karen. A expansão urbana e demográfica da cidade de Manaus e seus impactos ambientais. In: **Anais do XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto 2007**, Florianópolis. Anais, Florianópolis: INPE, 2007, p. 5427-5430. Disponível em: <marte.sid.inpe.br/attachment.cgi/dpi.inpe.br/sbsr@80/2006/11.14.../5427-5434.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 2, p.222-247, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23060>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, vol. 01, n. 01, p. 51-94, 2005. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/10487/8259>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

SANTOS, Luis Miguel Luzio dos; PELOSI, Edna Marta; OLIVEIRA, Bernardo Carlos Spaulonci Chiachia Matos de. Teoria da complexidade e as múltiplas abordagens para compreender a realidade social. 2012. **Serv. Social. Rev.**, Londrina, v. 14, n.2, p. 47-72, jan.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/11823>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

SCHERER, Elenise; MENDES FILHO, Ivanhoé. Injustiça ambiental em Manaus. **III Conferência da Amazônia realizada em Porto Velho**, 2004, p. 1-11. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT17/gt17_elenise.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

SENA, Jaqueline Santa Brígida. **O dogma da neutralidade na prestação jurisdicional: uma abordagem jusfilosófica a partir do pensamento de Luis Alberto Warat**. Mestrado (Dissertação) na Universidade de São Paulo, 2010, 125p. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-25082011-092927/publico/versao_completa_Jaqueline_Sena.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2019.

VAINER, Carlos. B. Pátria, empresa e mercadoria - Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília.; VAINER, Carlos B. Pátria.; MARICATO, Ermínia. (Org). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3a. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 169-243.

A POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE MANAUS

The housing policy in Manaus

Arlindo Corrêa de Almeida⁸⁵
Ricardo Tavares de Albuquerque⁸⁶

Resumo: A primordial das funções sociais da cidade é prover moradia aos pobres e função social da propriedade urbana deve ser afeta à consecução do direito à moradia. Ter uma moradia é ter dignidade, sendo tal direito um dos mais básicos do ser humano – de ter onde se abrigar, especialmente aos mais pobres e sem acesso a recursos econômicos. Tanto a União, quanto Estados e Municípios têm o dever constitucional de prover moradia, de modo a combater a pobreza e a marginalização. Apesar de a Constituição não se expressar quanto à posse, mas é possível deduzir por suas normas que a posse urbana deve ser qualificada primordialmente pela moradia. Há concretas políticas de construção de moradias sociais, mas o poder público não consegue acompanhar o déficit habitacional e tais políticas seguem o modelo antigo e segregador de grandes conjuntos habitacionais, em áreas periféricas, com pouca infraestrutura e serviços públicos.

Palavras-chave: função social da cidade; função social da propriedade urbana; direito à moradia; legislação urbanística de Manaus; política habitacional.

Abstract: The primary function of the social functions of the city is to provide housing for the poor and the social function of urban property must be affected to the attainment of the right to housing. To have a home is to have dignity, being one of the most basic rights of the human being - to have shelter, especially to the poorest and without access to economic resources. Both the Union, States and Municipalities have a constitutional duty to provide housing in order to combat poverty and marginalization. Although the Constitution does not express itself in relation to tenure, it is possible to deduce from its norms that urban tenure must be qualified primarily by housing. There are efforts in the construction of social housing, but the State cannot keep up with the housing deficit and such policies follow the old and segregating model of large housing estates in peripheral areas, with little infrastructure and public services.

85 Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos, professor da Universidade do Estado do Amazonas. Email: arlindo_almeida@bol.com.br

86 Mestre em Direito Ambiental, professor da Universidade do Estado do Amazonas. Email: rtabuquerque@uea.edu.br

Keywords: social functions of the city; social function of the urban property; right to housing; Manaus urban legislation; housing policy.

1 - Introdução

A moradia é contemplada na Constituição Federal de 1988 como direito social (art.6.º). Assim sendo, o mesmo texto estabelece que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Poder Público municipal, visando o desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 182, caput).

Convém ressaltar, ainda, a exigência do plano diretor para os municípios com mais de vinte mil habitantes, para que seja dado o efetivo cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §§1.º e 2.º, CF). Considerando tais disposições, resta evidente, pela imposição constitucional, o papel de destaque dos Municípios.

Dentre os diplomas normativos, relativos à matéria, destaca-se a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) editada com a finalidade de regulamentar os artigos 182 e 183, da Constituição da República, que estabelece diretrizes gerais para a garantia do direito à moradia para as presentes e futuras gerações (art. 2.º, I, Estatuto da Cidade).

A partir de tais normas, o problema a ser enfrentado neste artigo se constitui em averiguar se há regulamentações municipais acerca da moradia social e quais ações municipais vêm sendo levadas a cabo para a moradia de pessoas pobres, em cumprimento ao seu dever fundamental de prover moradia (competência comum da União, Estados e Municípios – art. 23, inciso IX, CF), “bem como de combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização” (art. 23, inciso X, CF).

Não se pode ignorar que a necessidade de moradia (e com ela abrigo e proteção) é extremamente básica, ao ponto de se tornar difícil de falar de dignidade se a pessoa não tem nem como se proteger das intempéries. Com isso, torna-se indispensável a pesquisa das legislações e políticas públicas municipais, principalmente quando estas serão responsáveis por dar uma real função social à cidade e à propriedade urbana.

Então, o objetivo geral deste trabalho é analisar a política habitacional em Manaus focada na moradia social analisar o direito à moradia e sua relação com a função

social da cidade e da propriedade urbana à luz do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM).

Em relação à metodologia, quanto aos meios esta pesquisa será bibliográfica e quanto aos fins, a pesquisa será exploratória, pois pretende explorar a legislação municipal em confronto com o direito à moradia e das ações do poder público municipal em relação à moradia social.

No primeiro capítulo será estudada a função social da cidade e da propriedade urbana na realização do direito à moradia, assim como será feita uma análise das normas constitucionais referentes à função social. No segundo capítulo, será analisada a legislação urbanística de Manaus acerca da moradia social e as políticas públicas que vêm sendo conduzidas para a moradia de pessoas alcançadas pelo PROSAMIM.

2 – A função social da cidade e o direito à moradia

O direito à cidade pode ser definido como “o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006). A partir deste conceito, verifica-se que o direito à cidade busca garantir não só o acesso a tudo que a cidade pode proporcionar, mas que tal acesso seja sustentável e igualitário.

Segundo o relatório “Perspectivas da Urbanização Mundial” (ONU, 2014), 3,9 bilhões de pessoas moravam em cidades no ano de 2014, sendo que a projeção é para mais de 6 bilhões de pessoas estejam morando em cidades em 2045. Tais dados mostram o desafio das cidades em prover serviços como educação, saúde, moradia, transporte, entre outros, para um número crescente e na casa dos bilhões, e, como visto, de forma igualitária e sustentável, sendo que, tanto no âmbito internacional, como no âmbito nacional, será por meio do direito à cidade que as pessoas terão acesso a um mínimo existencial, o que torna imprescindível a função social da cidade em garantir certos direitos básicos.

É nesse sentido que o Estatuto da Cidade estabelece que para o pleno desenvolvimento da função da cidade são imprescindíveis certas ações por meio da

política urbana e dentre as várias funções sociais da cidade, destaca-se a necessidade de se garantir o direito social à moradia, o qual aparece logo no primeiro inciso, artigo 2.º, do Estatuto da Cidade:

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

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

Este inciso não pode ser lido apartado do artigo 6.º da Constituição Federal, o qual garante o direito à moradia como um direito social. É importante levantar esta questão, pois esta ação estatal de garantir o direito à moradia é um dever fundamental, ainda mais em um país onde o déficit habitacional vem crescendo.

Segundo a Fundação Getúlio Vargas (2018, p. 10), o Brasil tem um déficit habitacional de 7,7 milhões de unidade. Quando se fala em mínimo existencial, o direito à moradia se mostra uma questão primordial aos que necessitam de moradia diante do déficit apresentado e, dificilmente, pode-se falar em dignidade humana sem moradia. Neste ponto, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no Comentário Geral n. 4, entende que (BRASIL, 2013, p. 35):

[...] o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Esta 'inerente dignidade da pessoa humana', de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo 'habitação' seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à habitação deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômico.

Logo, não é difícil concluir que a principal função social da cidade é prover moradia a todos, especialmente aos que não têm renda ou acesso a recursos econômicos e, neste ponto, deve haver uma congruência entre a função social da cidade e o uso do solo urbano. Sempre se pensa a função social da propriedade urbana apenas sob a ótica de proibição e sanção da especulação imobiliária, de modo a evitar a não utilização ou a

subutilização, inclusive, como comando constitucional previsto no parágrafo 4.º, artigo 182. Porém, “apesar do arcabouço jurídico favorável à realização dos direitos urbanos, as metrópoles brasileiras continuam marcadas pela desigualdade e pela segregação, mesmo após a edição do Estatuto da Cidade [...]” (LELIS, 2016, p. 431).

É importante também levantar o fato de que, além da inefetividade das políticas de combate à especulação imobiliária, as políticas governamentais de direito à moradia são insuficientes ou mantêm a desigualdade e segregação, como por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida mantém a lógica de “grandes conjuntos, localização antiurbana, baixa qualidade construtiva [...]”, de acordo com Lelis (2016, p. 432).

A cidade é um direito, mas, antes de tudo, é uma necessidade e como expõe Lefebvre (2001, p. 63), o teórico pode chegar a uma conclusão de descrever a cidade como “lugar de desejo”, sendo pertinente tal conceito ao que aqui se pesquisa, pois, a primeira necessidade dos que vivem nas cidades é ter, antes de tudo, uma moradia. Uma moradia, com acesso a tudo que a cidade tem para oferecer e igualitária, é um direito, pois é o suporte da dignidade humana:

No caso do direito à moradia, a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito às condições materiais mínimas para uma existência digna e na medida em que a moradia cumpre esta função. Sarlet (2014, p. 267).

A necessidade de moradia é uma “necessidade de certeza” (LEFEBVRE, 2011, p. 105), pois a moradia é um direito de proteção e garantia da integridade física e moral, da certeza contra morar na rua e se sujeitar não só às intempéries, mas a todo tipo de violação de sua integridade e da vida. Daí se conclui o porquê de a principal função social da cidade é prover moradia, especialmente aos que não têm condições econômicas de arcar com uma moradia digna, pois a moradia é condição de uma existência digna, dentro dos padrões estabelecidos nacional e internacionalmente nas diversas normas de direitos humanos.

Ainda que a Constituição Federal tenha deixado a função social da propriedade urbana para a legislação municipal, é possível compreender pelas normas constitucionais,

não apenas pelas normas concernentes à cidade e política urbana, mas nas diversas normas que tratam da propriedade, que a constituição prezou por uma posse qualificada.

A posse – a exteriorização da propriedade – deve se qualificar, no meio urbano, especialmente pela moradia. Historicamente, o direito de uso da propriedade (dar uma destinação) contemplaria também o não uso e assim é tradicionalmente a prática e o ensino jurídico sobre o poder de uso do proprietário. Ocorre que na leitura do texto constitucional e tendo em vista a funcionalização da propriedade, conclui-se que o não uso da propriedade urbana é uma conduta passível de diversas sanções, desde o IPTU progressivo até a perda da propriedade pela desapropriação e pela usucapião decorrente da moradia (posse qualificada) de outra pessoa e, como explica Zavascki (2004, p. 14), “aí se percebe a notável tutela que se passa a dar à chamada “posse qualificada”, marcada por um elemento fático caracterizador da função social: é a posse exercida a título de moradia [...]”.

Sendo assim, mesmo não tratando especificamente sobre a função social da cidade ou da propriedade urbana, a Constituição, ao sancionar o não uso, exige uma posse qualificada pelo uso e, diante do direito social à moradia, não se pode ter outra conclusão que, à luz da dignidade da pessoa humana, dentre as funções sociais da cidade o dever de prover moradia aos mais pobres – a combater a pobreza e os fatores de marginalização – é a primordial função social da cidade e da propriedade urbana.

3 - A política habitacional no município de Manaus à luz do programa social e ambiental dos igarapés de Manaus – PROSAMIM

Manaus é uma cidade marcada por vários períodos históricos de crescimento econômico, como o primeiro e segundo ciclos da borracha e, mais recente, a criação da Zona Franca de Manaus. A partir da criação da Zona Franca pelo Decreto-lei 288/67, a população de Manaus passou por um crescimento vertiginoso: de 311.622 em 1970 para 1.802.014 em 2010 (IBGE, 2010).

Como consequência da Zona Franca, apesar do crescimento econômico, alteração da matriz e com a industrialização que futuramente vai formar o Polo Industrial

de Manaus, a cidade se tornou cada vez mais desigual, pois não houve políticas públicas de moradia (e de serviços públicos em geral) para acompanhar o crescimento da cidade, o que desaguará em uma cidade excludente, segregada e com déficit habitacional.

Barbosa bem explica este fenômeno de ocupações irregulares a partir da década de 70, especificamente na zona leste de Manaus (2017, p. 26):

O cerne da questão, diz respeito a chegada na zona Leste, dos socialmente excluídos e, posteriormente, do Estado. Nesse sentido, a tese é norteadada pela concepção de que as ocupações foram convenientes para o Estado que não resolvia a problemática e, mesmo precariamente, inseria os equipamentos de uso coletivo nestas áreas que, paulatinamente se consolidavam e se transformavam em bairros. Em contrapartida, após 1970 o Estado atua na tentativa de inibir essas ocupações aplicando por vezes a violência, mas as pressões geradas pela exclusão territorial foram intensas e muitas ocupações, embora num primeiro momento sofressem com a resistência, posteriormente se fixavam em definitivo. Portanto, em razão dessa exclusão territorial, Manaus altera sua área urbana ao se expandir para o Leste tendo como vetor macro desse processo a produção e reprodução do seu espaço urbano mediante ao surgimento de ocupações irregulares de terra.

De acordo com o estudado no primeiro capítulo, o Estado deve adotar “medidas para realizar os direitos à terra e à segurança da posse mediante políticas e programas públicos de moradia, acesso à terra e regularização fundiária” (OSÓRIO, 2014, p. 61). Como pode ser observado, Manaus é uma típica cidade brasileira, a qual, historicamente, padece de reais políticas públicas de moradia e que, muitas vezes, o próprio poder público é conivente com estas ocupações irregulares – e não adequadas – pois é uma forma de se desviar de seu dever de prover moradia social.

As ocupações desordenadas na capital amazonense ocorreram por imposição de uma realidade vivenciada por uma parte da população que não tinha acesso aos direitos básicos assegurados pela Constituição Federal, como educação, assistência social, alimentação, saúde e moradia digna, em virtude de ausência de políticas públicas adequadas, o que afeta sobremaneira o pleno exercício da cidadania.

Este fato se demonstra pelo déficit habitacional em Manaus, com 128 mil famílias sem casa própria (A CRÍTICA, 2018). Atualmente, as ações públicas de moradia também não são suficientes, pois muitas delas acabam por continuar a desigualdade e

afastamento de pessoas pobres dos centros urbanos, deixando-os às margens e com pouco acesso à cidade.

Segundo Batista (2013, p. 192), o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), o qual também é um programa de construção de moradias sociais pelo Governo do Estado, teve um impacto negativo e manteve a histórica exclusão de grupos vulneráveis, pois:

Tentando proteger a bacia hidrográfica do Educandos, transferiu o ônus socioambiental – pessoas, efluentes e resíduos sólidos para a bacia hidrográfica do Tarumã, com a edificação de novos Conjuntos Habitacionais, em área periurbana, no limite da expansão da cidade, com precária infraestrutura, serviços e equipamentos públicos.

A nível estadual, a Constituição do Estado do Amazonas, de 1989, estabelece que é competência do Estado promover programas de construção de moradias e melhoria das condições de habitação (art. 17, IX), além de tratar da política de desenvolvimento urbano estabelecendo, dentre as funções sociais da cidade, o acesso à moradia (art. 136, §1º). A Constituição Estadual estabelece a atuação do Estado e dos Municípios, em conjunto com a União ou isoladamente, no sentido de conferir efetividade ao direito à moradia (art. 259).

No âmbito municipal não é diferente, pois Manaus possui, também, diversas legislações urbanísticas que tratam sobre a questão de moradia. A Lei Complementar Municipal n. 2, de 16 de janeiro de 2014 dispõe sobre o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus, que é o instrumento de viabilização dos princípios de política urbana constantes do Estatuto da Cidade, dentre os quais a inclusão social, por meio da ampliação de acesso à moradia (art. 1.º, parágrafo único e inciso IV).

Nesse sentido, a mencionada legislação, ao tratar do acesso à moradia, prevê a estratégia de promoção de ações com órgão governamentais e não governamentais para a construção de moradias populares, bem com a identificação de áreas de interesse social para a promoção de novas moradias, para atender às demandas das famílias de baixa e média renda (art. 29, I, II e III). Em face da incumbência dada ao município para a

implementação de uma política habitacional de interesse social, o mencionado texto estabelece como diretriz a elaboração de plano para a sua execução (art. 32, I).

Problemas como falta de saneamento, urbanização e habitação afetaram substancialmente a capital do Amazonas quando passou a receber pessoas dos demais municípios do Estado, em busca de empregos e rendas nas indústrias da Zona Franca. Sem opções de moradia, com a perspectiva de melhoria de vida, muitas pessoas passaram a se instalar às margens dos igarapés da cidade. Em face disso, surgiu a necessidade sanear esses locais e reassentar as pessoas que ali residiam, conferindo-lhes habitações adequadas com infraestrutura.

Nesse passo, no ano de 2003 foi concebido o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), com a formatação da gestão compartilhada com comunidades que seriam atendidas posteriormente, como uma forma de política pública direcionada à população manauara residente às margens dos igarapés, visando conferir a esses moradores uma moradia digna, melhorando a qualidade de vida dos residentes em sua área de abrangência, porém para caracterizar-se como instrumento que confere a função social da cidade, por meio de política urbana (MACHADO, 2004, p. 370).

Com as obras iniciadas em 2006 e concluídas em 2009, o PROSAMIM I contemplou os Igarapés Cachoeirinha, Manaus, Bitencourt, Mestre Chico I e Igarapé Quarenta. Em seguida, surgiu o PROSAMIM COMPLEMENTAR, com o objetivo de dar continuidade às intervenções na Bacia dos Educandos, Igarapé Quarenta, em áreas parciais dos Igarapés Manaus, Bitencourt e do Mestre Chico. Em 2008 teve início o PROSAMIM II, que incluiu as obras na Bacia do Igarapé dos Educandos / Quarenta e Bacia do Igarapé do São Raimundo.

De acordo com o site oficial do programa, já em 2012, com previsão de término em 2020, começou o PROSAMIM III com a finalidade de contribuir para a solução dos problemas ambientais, urbanísticos e sociais que afetam a cidade de Manaus, em especial a população que reside em áreas abaixo da cota 30m, na Bacia do Igarapé do São Raimundo (GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS, 2012).

Em se tratando de unidades habitacionais, ainda de acordo com as informações do site, foram construídas 1.341 unidades habitacionais até 2010, distribuídas da seguinte forma: Parque Residencial Manaus, 1, 2 e 3 (819), Parque Residencial Gilberto Mestrinho (372), Parque Residencial Prof. José Jefferson Carpinteiro Peres (150). No período de 2010 a 2014 foram construídas mais 1.302 unidades habitacionais, distribuídas em 5 Parques Residenciais: Parque Residencial Mestre Chico (498), Parque Residencial Cajual (216), Parque Residencial São Raimundo (216), Parque Residencial Liberdade (210) e Parque Residencial Cachoeirinha (162). Portanto, em todas as etapas do PROSAMIM já foram construídas e entregues um total de 2.643 unidades habitacionais até o ano de 2014.

Estudos realizados pela Fundação João Pinheiro e Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades que analisaram as estimativas do déficit habitacional municipal no Brasil para o ano de 2010, com base no censo demográfico de 2010, apontam que o Amazonas possui um déficit habitacional absoluto urbano de 153.120 e rural de 40.790, o que resulta em um total de 193.910.

O mesmo estudo faz uma estimativa do déficit habitacional para as capitais brasileiras, onde Manaus encontra-se entre as cinco primeiras, em termos absolutos, com maior déficit habitacional (105.587), ficando atrás apenas de Salvador (106.415), Brasília (126.169), Rio de Janeiro (220.774) e São Paulo (474.344). Entretanto, quando se trata de déficit relativo (carência em relação ao total de domicílios de uma região) Manaus desponta na frente de todas as capitais ficando em pior situação em comparação com as demais, com 22,9% dos domicílios em situação de déficit (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

De acordo com pesquisas sobre as estimativas de déficit habitacional para o ano de 2015 no Brasil, há um déficit de 6,355 milhões de domicílios no Brasil, para o ano de 2015. Das Unidades da Federação, o Amazonas aparece em 13º lugar, como o estado com maior déficit (151.658). Quanto às Unidades da Federação com os maiores déficits habitacionais relativos, o Amazonas encontra-se na terceira colocação (14,5%), ficando atrás do Pará (15,3%) e Maranhão (20%) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Ainda seguindo o mesmo levantamento, restringindo-se à Região Norte, o déficit habitacional em 2014 foi de 632 mil moradias, enquanto que em 2015 foi de 645.537 mil moradias, sendo que os maiores volumes estavam no estado do Pará com 314.643 mil e no Amazonas com 151.658 mil. Nesse contexto, o Amazonas apresentou em 2015 o déficit habitacional relativo de 14,5%, superando os demais estados da região: Amapá (14,2%), Roraima (14,2%), Pará (13,3%), Acre (11,7%), Tocantins (9,9%) e Rondônia (8,6%).

Pelos números acima apresentados constata-se que mesmo com todas as etapas do PROSAMIM já encerradas, desde o ano de 2006 até 2014, com a construção de 2.643 unidades habitacionais no município de Manaus, esse número revela-se inexpressivo, em termos absolutos, diante do déficit habitacional de Manaus em 2010 (105.587), ou seja, em termos de solução de carência de unidades habitacionais na capital amazonense, o PROSAMIM pouco contribuiu para a solução desse grande problema que ganha maior evidência quando expresso em dados estatísticos, como se demonstrou.

Entretanto, diferente das ações previstas na legislação, a realidade percebida naqueles que moram em tais unidades habitacionais difere do interesse final. No caso do PROSAMIM, por exemplo, possuía inicialmente a intenção de agregar a população moradora das margens dos rios e igarapés, em uma histórica situação desvantajosa em relação a outras áreas da cidade de Manaus, sem, entretanto, perceber a situação em uma visão macro que iam além da simples questão de habitação.

O direito à moradia é compreendido muito além da posse de um lugar para se abrigar, ele abarca a dignidade, a integração à sociedade, entre outros. De acordo com Calegare e Pires (2017, p. 127-129), o Estado compreende a necessidade de oferecer aos seus cidadãos moradia visando o contexto social e todos os pontos que abarca. Criminalidade, impacto ambiental, até mesmo o pertencimento social tem mudanças perceptíveis quando este trabalho é bem implementado.

Ferreira e Vallina (2017, p. 03) trazem a problemática de perceber a habitação como não sendo a única questão a ser abordada quando se trata do planejamento urbano. Percebe-se a marginalização desses ambientes, sem integração a serviços

públicos de qualidade, segurança, além do saneamento necessário pela característica única dos igarapés em uma metrópole como Manaus. Apesar dos pontos positivos, como a posse efetiva de um imóvel e a segurança que este dá, os problemas ainda são percebidos pelos moradores.

O poder público mantém-se apenas no plano básico da moradia e, mesmo percebidos os problemas presentes no PROSAMIM, estes são ignorados e a culpa lançada nos próprios moradores ou de sua "inerente" marginalidade. Assim, torna-se clara a necessidade de perceber a política habitacional como carente de uma visão ampla, que abarque fatores importantes não apenas ao local, mas os pontos que gerará no futuro, tanto de maneira positiva quanto negativa.

Por outro lado, o empreendimento soluciona, mesmo que de maneira supérflua, a falta de habitação de centenas de famílias com um projeto arquitetônico funcional e com uma certa relevância social. O fato do projeto estar em sua terceira etapa e em expansão para outros municípios mostra que há um resultado positivo, mesmo podendo estes serem melhores em aproveitamento e efetividade.

4 – Considerações finais

Foi possível concluir que a função social da cidade e da propriedade urbana estão intimamente ligadas à primeira necessidade humana. Ou seja, não há dúvidas que pode ser afirmado, como elemento essencial de sobrevivência do ser humano, a primordial função social da cidade é de prover moradia aos pobres, assim como a função social da propriedade urbana deve estar vinculada à consecução deste direito.

As ações estatais contra os vazios urbanos são importantes, pois trata-se de uma violação da função social à propriedade urbana não utilizada ou subutilizada, o que gerará sanções ao proprietário. Destas sanções previstas constitucionalmente, assim como o dever de a propriedade atender à função social (art. 5.º, inciso XXIII, CF), chegou-se à conclusão que a posse na propriedade urbana deve, primordialmente, estar qualificada pela moradia.

Manaus é uma cidade tipicamente brasileira, onde a maioria da população vive em áreas periféricas de favelas ou bairros que nasceram de ocupações irregulares, nas

quais a infraestrutura é precária e são distantes dos centros econômicos e administrativos, ocasionando a queda na qualidade de vida.

Especificamente, o crescimento econômico trazido pela Zona Franca provocou uma explosão populacional na cidade de Manaus, passando de uma capital com menos de quinhentos mil habitantes para mais de um milhão em três décadas, impondo a uma parcela da população a necessidade de construção de moradias às margens de igarapés, sem qualquer tipo de infraestrutura.

O poder público não acompanhou o crescimento da cidade com efetivas medidas e ações públicas, o que acabou por, além de outras mazelas, permitir um arranjo de moradias inadequadas e um déficit habitacional e na análise das políticas municipais de habitação, verificou-se que as principais ações do município seguem a lógica de sempre – grandes conjuntos afastados dos centros da cidade.

Para a efetividade do direito social à moradia é indispensável a implementação de políticas públicas que, de fato, promovam melhorias na qualidade de vidas dessas pessoas, não apenas através do mero reassentamento em imóveis decentes, mas em locais dotados de infraestrutura e serviços básicos indispensáveis à uma vida digna, sem perder de vista os impactos sociais e econômicos causados aos moradores em virtude de suas remoções, como é o caso do PROSAMIM.

Assim como os demais problemas sociais, a falta de habitações não pode ser analisada de forma isolada. A mera construção de habitações em Manaus, por si só, pouco adianta se não forem implementados outros programas paralelos, como por exemplo, criação de políticas que incentivem os moradores do interior do estado a permanecerem em seus locais de origem, conferindo a essas pessoas acesso a escolas, hospitais, segurança pública, infraestrutura, meios de subsistência, dentre outros fatores, fazendo com que tenham qualidade de vida e os estimulem a permanecerem em seus municípios de origem, desse modo evitando que se desloquem para a capital em busca de melhorias e quando frustradas suas expectativas ocasionem aumento populacional nas invasões, periferias e margens de igarapés.

Portanto, verifica-se que há a necessidade de uma compreensão mais ampla do problema habitacional em Manaus. A ausência de políticas públicas coesas, com a identificação de pontos relevantes que deverão ser considerados para a elaboração de uma política habitacional eficaz contribui para o aumento do déficit habitacional na capital amazonense.

Enfim, também se pode concluir que o poder público também viola seu dever constitucional de combater a pobreza, pois suas políticas de moradia reforçam a marginalização ao concentrar ações em áreas afastadas dos serviços públicos, dos centros econômicos e culturais da cidade, assim como de áreas carentes de urbanização.

5. Referências

A CRÍTICA. **Em Manaus, 128 mil famílias não têm residência própria, aponta IBGE.** Disponível em <<https://www.acritica.com/channels/manaus/news/em-manaus-128-mil-familias-nao-tem-residencia-propria-aponta-pesquisa-do-ibge>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BARBOSA, Tatiana da Rocha. **Ocupações irregulares e a (re) produção do espaço urbano da zona leste de Manaus (AM):** da ilegalidade do processo a legalidade da questão da moradia. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2017.

BATISTA, Selma Paula Maciel. **Injustiça socioambiental:** o caso PROSAMIM. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRASIL. **Direito à moradia adequada.** Brasília: Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

FERREIRA, Sabrina Moraes; VALLINA, Katia de Araújo Lima. **O programa social e ambiental dos igarapés de Manaus (PROSAMIM):** a construção de uma nova espacialidade. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/180824>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

FERNANDES, Letícia Alves; GAIO, Daniel. O papel da legislação francesa na efetivação da moradia social. In: II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos, 2017, Londrina. **Anais do II Congresso Internacional de Políticas Sociais: desafios contemporâneos**, III Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais, II Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental. Londrina: UEL, 2017a. v. 1, p. 01-12.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. **Histórico do PROSAMIM**. Disponível em: <<http://prosamim.am.gov.br/o-prosamim/historico-do-prosamim/>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo – séries históricas**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/pesquisa/43/0?ano=2010>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

LÉLIS, Natalia. Ocupações urbanas: a poética territorial da política. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**, v. 18, n. 3, p. 428-444, set.-dez. 2016. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/issue/view/122/showToc>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

LIBÂNIO, Clarice de Assis. Um século de favela: do bom selvagem ao abusado. In: LIBÂNIO, Clarice de Assis (Org.). **Coleção prosa e poesia no morro – volume 4: pensando as favelas de Belo Horizonte – ensaios**. Belo Horizonte: Favela é Isso Aí, 2007, p. 16-31.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12ª ed. rev., São Paulo, Malheiros, 2004.

MANAUS. **Áreas de especial interesse social do município de Manaus**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2014/183/1837/lei-ordinaria-n-1837-2014-dispoe-sobre-as-areas-de-especial-interesse-social-previstas-no-plano-diretor>>

urbano-e-ambiental-do-municipio-de-manaus-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 13 jun. 2019.

MANAUS. **Lei orgânica do município de Manaus**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica_manaus-am>. Acesso em: 13 jun. 2019.

MANAUS. **Plano diretor urbano e ambiental do município de Manaus**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-manaus-am>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Perspectivas da urbanização mundial**. Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

OSORIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39-68.

PIRES, Elane Azevedo; CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilár. A habitação de interesse social no Brasil e sua expressão em Manaus. **Novos Cadernos NAEA**, v. 20, n. 3, p. 115-136, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da constituição federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 261-292.

ZAVASCKI, Teori. A tutela da posse na Constituição e no Código Civil. **Direito e democracia**, vol. 5, n. 1, p. 07-28, jan.-jun. 2004. [Online]. Disponível em <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2470>>. Acesso em: 02 jul. 2019.