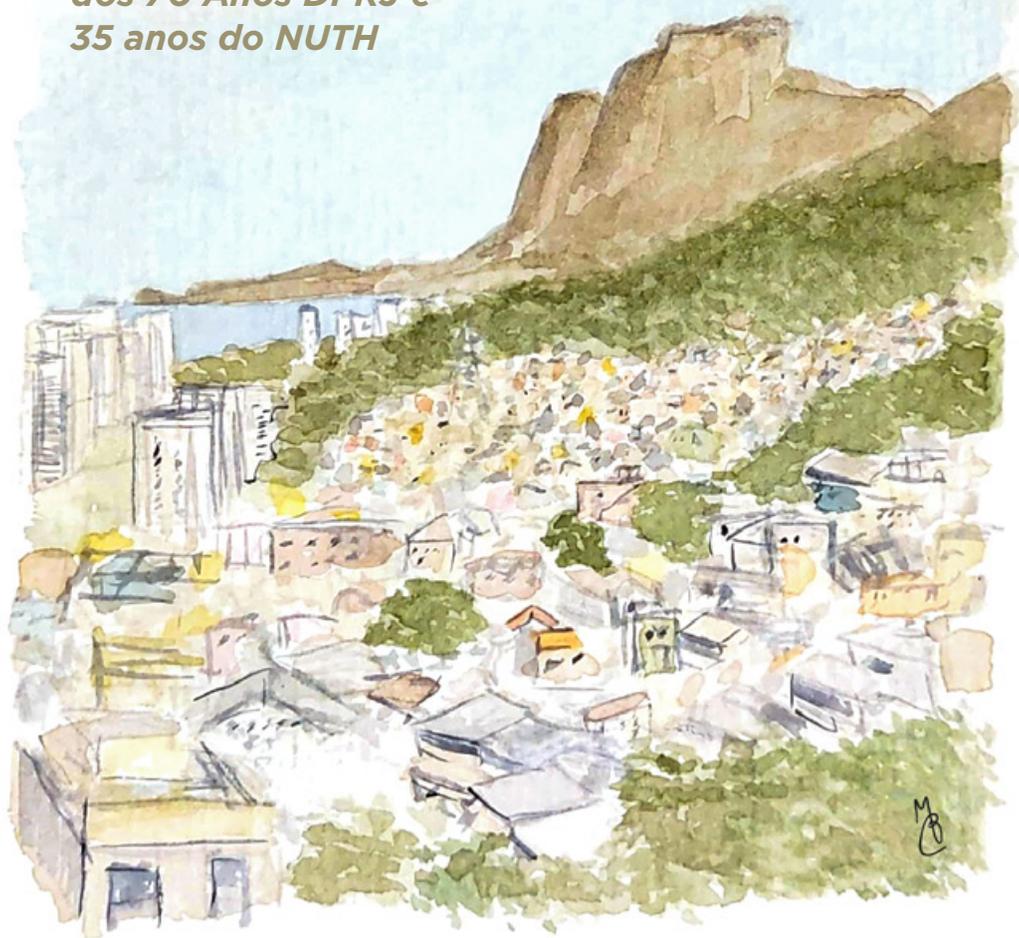


REVISTA TEMÁTICA

TERRAS E HABITAÇÃO

*Publicação Comemorativa
dos 70 Anos DPRJ e
35 anos do NUTH*



REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

70 ANOS

NUTH
Núcleo de Terras
e Habitação

CEJUR
Centro de Estudos Jurídicos
da Defensoria Pública do RJ

APOIO



Fesudeperj
Fundação Especial de Estudos
Públicos do Estado do Rio de Janeiro

REVISTA TEMÁTICA

TERRAS E HABITAÇÃO

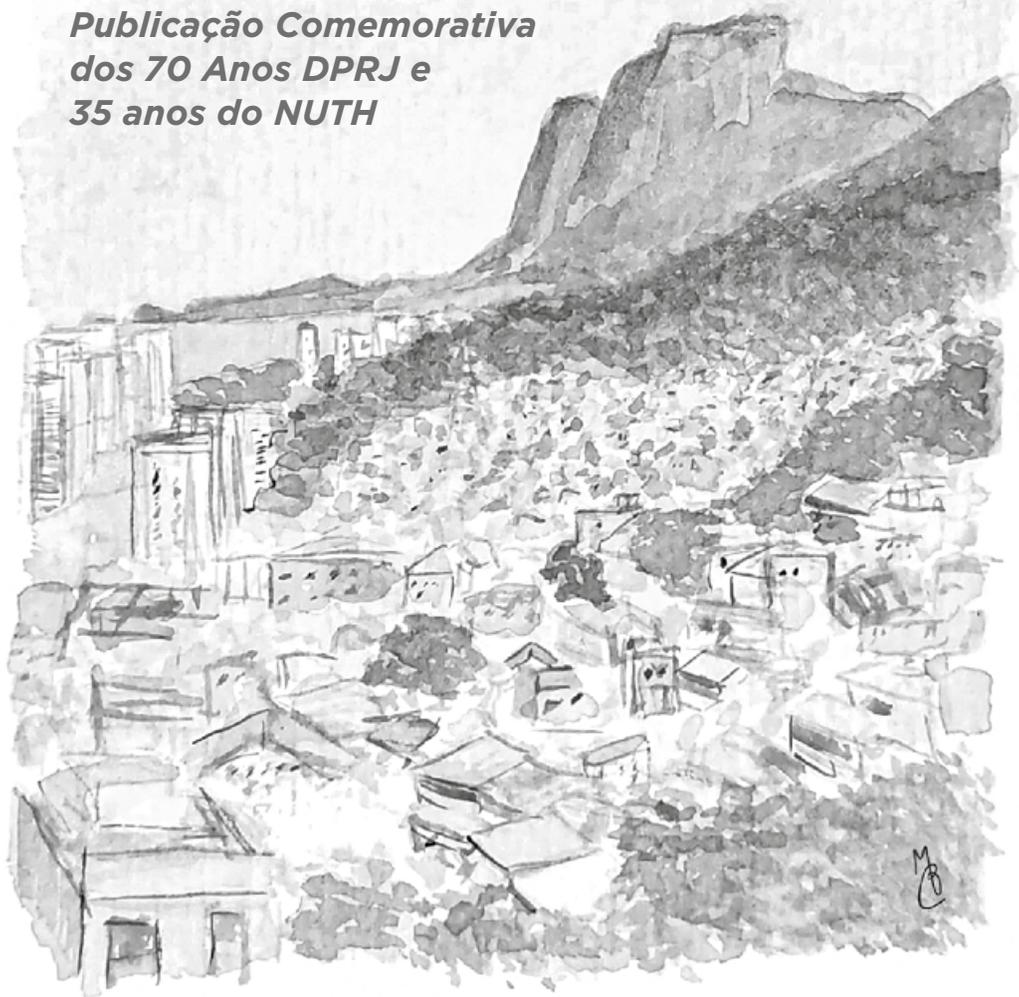
*Publicação Comemorativa
dos 70 Anos DPRJ e
35 anos do NUTH*

Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro – DPGERJ
Rio de Janeiro – 2024

REVISTA TEMÁTICA

TERRAS E HABITAÇÃO

*Publicação Comemorativa
dos 70 Anos DPRJ e
35 anos do NUTH*



REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

70 ANOS

NUTH
Núcleo de Terras e Habitação

CEJUR
Centro de Estudos Jurídicos
Defensoria Pública RJ

APOIO



Fesudeperj
Associação Acadêmica de Defensores
Públicos do Estado do Rio de Janeiro

REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

70 ANOS

NUTH
Núcleo de Terras
e Habitação

CEJUR
CENTRO DE ESTUDOS
JURÍDICOS

APOIO



Fesudeperj
FUNDAÇÃO ESTADUAL DE DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EDIÇÃO

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SEDE ADMINISTRATIVA
(21) 2332-6224

AV. MARECHAL CÂMARA, 314 -
CEP 20020-080 - CENTRO, RJ

DEFENSORA PÚBLICA GERAL DO ESTADO

Patrícia Cardoso Maciel Tavares

SUBDEFENSOR PÚBLICO GERAL DE GESTÃO

Marcelo Leão Alves

SUBDEFENSORA PÚBLICA GERAL INSTITUCIONAL

Cintia Regina Guedes

CHEFE DE GABINETE

Alessandra Bentes Teixeira Vivas

CORREGEDORA GERAL

Katia Varela Mello

SUBCORREGEDORA GERAL

Simone Maria Soares Mendes

COORDENAÇÃO CEJUR

Diretor Geral do Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR

Henrique Guelber de Mendonça

Diretora de Capacitação do CEJUR

Bruna de Oliveira Pizzari

Equipe Técnica

Aline Loureiro de Souza
Antonio Gonçalves
Carolina do Carmo Lima Nunes
Leandra Bernardina da Silva Vieira
Lucas Aparecido Alves Nunes
Luciana Tubino Morand
Michele Cristina Soares Silveira
Nathaly Ribeiro Dvoraninoviev
Raissa de Araújo Teixeira
Roberta Bacha de Almeida
Silas Lima

EQUIPE NUTH E NULOT

Defensores NUTH

Adriana Silva de Britto
Luiz Gustavo Scaldaferrri Moreira
Paloma Araújo Lamego
Viviane Silva Santos Tardelli

Defensora NULOT

Betina Alexandre Brandão

Servidores

Hannah Ramalho Silva Santos
Maria Meira Canedo
Viviane Paulino Targino

Equipe Técnica

Daniel Mendes Mesquita de Sousa
Thais Brandão Míleze
Marcos Vinícius Cosme de Sousa

Estagiários

Carolina Cavalcanti de Souza
Emery Flores
Diogo Amorim Valente Cardoso
Giovanna Menezes Silva
Julia Monteiro Segadas Vianna
Júlia Silva de Souza
Karina de Siqueira Álvaro
Livia dos Santos Sacramento
Maria Clara Brant de Oliveira
Freire
Miguel Carlos Maia Sarmento
da Silva
Nathália Felix Wanderley
Samuel Rodrigues da Silva
Sancler Barboza do Nascimento
Yasmim Cristina dos Santos
Nascimento

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Rafael Veiga

ILUSTRAÇÃO CAPA

Maria Clara Brant de Oliveira Freire

REVISÃO

Tomás Rosati

© 2024 Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.
Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução total ou parcial
desta publicação sem o prévio consentimento, por escrito, da
Defensoria Pública.

Catálogo na Publicação (CIP)
Biblioteca Defensor Público Mário José Baqueira Leal

R585 Rio de Janeiro (Estado). Defensoria Pública. Núcleo de Terras e Habitação
Revista temática: terras e habitação [recurso eletrônico]: publicação comemorativa dos 70 anos DPRJ e 35 anos do NUTH/Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Núcleo de Terras e Habitação – Rio de Janeiro: DPRJ.Centro de Estudos Jurídicos, 2024.
PDF (176 p): il.
ISBN 978-65-86548-35-8
1. Direito à moradia. 2. Posse da terra. 3. Assistência judiciária. 4. Rio de Janeiro (Estado) Defensoria Pública. Núcleo de Terras e Habitação I. Título.
CDDir: 341.27



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Viviane Silva Santos Tardelli 07

SEÇÃO 1

NUTH E MIGUEL BALDEZ: O INÍCIO DE UMA CAMINHADA

Testemunho de uma inflexão social
Walter Elysio Borges Tavares 15

**A idealização do NUTH por Miguel Baldez:
teoria e prática insurgente**
Maria Lucia de Pontes 23

SEÇÃO 2

NUTH E A LUTA POR MORADIA

**Áreas de especial interesse social no
Rio de Janeiro e luta por moradia na
experiência recente do NUTH**
Viviane Silva Santos Tardelli
Adriana Magalhães Bevilaqua
Daniel Mendes Mesquita de Sousa 35

**Equipe técnica do NUTH: origens,
caminhos e desafios**
Daniel Mendes Mesquita de Sousa
Lívia dos Santos Sacramento
Maria Clara Brant de Oliveira Freire 82



Conflitos fundiários urbanos e seus impactos: a experiência vivenciada no NUTH e a escolha do tema <i>Julia Santos Moreira Henrique</i>	107
---	------------

SEÇÃO 3

A CONFLUÊNCIA DE ESFORÇOS EM BUSCA DA MORADIA ADEQUADA

A luta da Vila Autódromo: contribuições para o movimento popular pela moradia <i>Regina Bienenstein</i>	115
---	------------

Projeto Cartografias Jurídicas: mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro <i>Julia Ávila Franzoni</i> <i>Luciana Ximenes</i> <i>Bruna Ribeiro</i>	133
---	------------

A campanha Despejo Zero e a ADPF 828/DF: a luta político-jurídica pela efetivação do direito fundamental à moradia adequada <i>Mariana Trotta Dallalana Quintans</i> <i>Fernanda Maria da Costa Vieira</i> <i>Ana Claudia Diogo Tavares</i>	159
---	------------



APRESENTAÇÃO

No ano em que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro completa 70 anos, a iniciativa do CEJUR de promover revistas centradas nas respectivas áreas de atuação das coordenações e núcleos especializados apresenta-se como uma ação importante para a difusão dos conteúdos temáticos que envolvem sua atuação cotidiana.

A Defensoria Pública, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, ganha assento constitucional na Carta Magna de 1988, que emerge do período da redemocratização vivenciado no país, incorporando diversos direitos fundamentais, frutos das transformações e mobilizações sociais, e da organização da sociedade civil. A luta pela democracia está ligada ao pleno exercício das liberdades individuais, o direito de votar e ser votado; mas não é só isso. Um Estado Democrático não pode se dissociar da primazia da dignidade da pessoa humana, do respeito aos Direitos Humanos.

O cenário de luta por direitos no período da redemocratização confunde-se com as atuações e movimentos que culminaram na criação do NUTH (Núcleo de Terras e Habitação) e do NULOT (Núcleo de Loteamentos), em 1989, primogênitos entre os núcleos especializados da instituição. Idealizados por Miguel Baldez, os núcleos atuam na defesa coletiva de comunidades ameaçadas de remoção e na regularização de loteamentos irregulares, respectivamente.

Ao longo de sua existência, a Defensoria Pública vivenciou, e ainda vivencia, diversas transformações para garantir e defender os direitos humanos, sendo alçada a instrumento do regime democrático através da Emenda Constitucional nº 80/2014. Igual caminho vem trilhando o NUTH. Sem afastar-se dos ensinamentos do mestre Baldez, modifica-se, inova e aperfeiçoa seu atuar, para responder aos pleitos das comunidades vulneráveis na defesa da moradia.

O princípio da não remoção aponta a diretriz da defesa das favelas e comunidades urbanas da cidade, embasando a construção coletiva com os moradores, das estratégias a serem perseguidas para fazer valer o direito de permanência nos territórios.

Os novos desafios que a sociedade contemporânea impõe, com debates que ganham cada vez mais contornos envolvendo os processos estruturantes, vêm criando novas formas de tratar os



litígios coletivos acompanhados pelo NUTH, gerando um atuar que precisa correlacionar a defesa da moradia, diante de uma ameaça, e o acompanhamento da elaboração e implementação da política pública habitacional.

Debruçando-se sobre a produção legislativa e as medidas administrativas que envolvem a moradia, cada vez mais fica evidente a falta de priorização dessa pauta, o que vem acentuando o déficit habitacional que já havia alcançado, em 2019, a marca de 420 mil unidades habitacionais só na cidade do Rio de Janeiro, conforme dados da pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro.¹

Observando a falta de prioridade do poder público em relação à pauta habitacional, o NUTH segue acompanhando a pauta legislativa, focando nos instrumentos que podem repercutir na efetivação do direito à moradia, além de construir canais de diálogo institucionais, por entender que uma atuação mais dirigida às causas que geram inúmeras violações a este direito é urgente.

Ao longo dos últimos anos, com as constantes reproduções de comportamentos dos entes responsáveis pela política habitacional nos diversos conflitos fundiários que acompanha, o NUTH instituiu um Grupo Interinstitucional de Moradia Adequada², com a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PRDC/MPF), espaço de intensos debates e trocas que vem se mostrando profícuo para entender os entraves para a implementação das políticas públicas e traçar estratégias de atuação ouvindo os movimentos populares.

E se ainda há muito a construir para que a efetivação do direito à moradia avance no âmbito do Poder Legislativo e Executivo, tratando-se de Poder Judiciário, o cenário ainda impõe um olhar mais atento para os conflitos fundiários, para que eles possam ser

¹ DÉFICIT habitacional no Brasil. **Banco de Dados CBIC**, Brasília, 28 set. 2023. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>.

² O Grupo Interinstitucional foi formado pelo NUTH/DPRJ e pela PRDC/MPF no ano de 2023 e nasceu da experiência vivenciada no atendimento da Ocupação Luiz Gama, no Centro do Rio de Janeiro, no período de novembro a dezembro de 2022, que culminou no desalijo de 70 famílias. O diálogo com os órgãos públicos responsáveis por conduzir a política habitacional demonstraram uma grande falta de articulação e de assunção das obrigações para efetivação do direito à moradia, gerando a necessidade de uma atuação para entender os entraves da política pública em relação às tarefas de buscar mecanismos, apontar falhas, expedir recomendações e, se for o caso, ajuizar a competente demanda judicial para garantia deste direito fundamental.



analisados e entendidos como fruto da omissão dos entes públicos, de modo a gerar responsabilização destes.

Importante destacar que a luta dos movimentos populares, em conjunto com instituições e a academia, foi responsável por colocar mais um degrau na construção dos alicerces da luta por moradia digna e do respeito aos direitos humanos no âmbito do Poder Judiciário. As decisões cautelares proferidas no bojo da ADPF nº 828-DF foram conquistadas para a consolidação de parâmetros mínimos a serem observados nas decisões capazes de gerar desalijos coletivos. Em busca do respeito aos direitos humanos, as decisões geraram um importante debate no Conselho Nacional de Justiça, que regulamentou o tema através da Resolução nº 510 de 26 de junho de 2023, que deve ser observada por todos os magistrados no território nacional.

Embora se possa afirmar que as decisões proferidas na ADPF nº 828-DF e a Resolução nº 510 do CNJ configurem novos paradigmas a serem seguidos nas decisões judiciais, a observância desses comandos ainda não é uma realidade em todos os casos coletivos. Portanto, torna-se imperiosa uma incidência no Poder Judiciário norteadas a demonstrar os efeitos deletérios dos conflitos fundiários que atingem inúmeras famílias, para desconstruir as ideias de que se trata de casos isolados e de que as escolhas realizadas pelo poder público não são responsáveis por acentuar a violação do direito à moradia, como ocorreu nas atuações anteriores aos Jogos Olímpicos (2016) e à Copa do Mundo (2014).

A construção de estratégias de defesa da moradia das comunidades atendidas pelo NUTH conta com um importante componente que se desenvolve a partir de parcerias com as universidades públicas. Estas contribuem para questionar projetos apresentados como ideais para alcançar o interesse público, mas que se baseiam em características de intervenção voltadas à remoção e especulação imobiliária, buscando desenvolver alternativas construídas com os moradores, para consolidar dados dos conflitos urbanos da cidade, importantes para elucidar as origens e aspectos dos conflitos fundiários.

Revisitando o passado, reproduzindo e aperfeiçoando as práticas que tornam o NUTH um núcleo que se destaca por construir estratégias de atuação junto à coletividade, no território e em



diálogo com diversas instituições e atores sociais que atuam em defesa da moradia digna, a disponibilidade para contribuir com uma publicação temática é de suma importância para colocar em debate a pauta habitacional, tão violada em nosso país e, ao mesmo tempo, tão imprescindível para a efetivação de tantos outros direitos fundamentais.

Para a organização desse trabalho, a primeira seção foi responsável por apresentar a origem do NUTH e do NULOT, apontando como a atuação foi construída e desenvolvida para defesa do direito fundamental à moradia, perseguindo as lições de Miguel Baldez.

A segunda seção, por sua vez, aborda a política de habitação de interesse social no cenário de elevado déficit habitacional da cidade do Rio de Janeiro, as formas como a atuação do poder público e a implementação de instrumentos, como as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), podem impactar a comunidade, podendo gerar remoção ou permanência, expondo, ainda, a importância da construção coletiva e do apoio técnico desenvolvido pela Equipe Técnica do NUTH na defesa da moradia nos casos atendidos.

A última seção é composta de artigos desenvolvidos por membros da academia que atuam ou atuaram em diversos casos acompanhados pelo NUTH, perseguindo a defesa da moradia em suas pesquisas, em seus trabalhos, em seu atuar. A experiência vivenciada em casos emblemáticos, como o de Vila Autódromo, ilustra os problemas enfrentados pela perspectiva de cidade voltada para a defesa da moradia de comunidades vulneráveis. A análise dos conflitos urbanos da cidade e a forma como se desenvolve a luta por moradia na dimensão político-jurídica são expostas para compressão da pauta habitacional.

A composição desta revista foi pensada de forma a envolver um coletivo essencial para a criação do NUTH, seu aperfeiçoamento e o desenvolvimento de sua missão na defesa da moradia. Alguns não puderam deixar suas marcas em razão da dinâmica que impõe a vida cotidiana, com muitas obrigações para cumprir em pouco tempo. Mas todos que já estiveram no NUTH, ou com ele se relacionaram, deixaram suas contribuições ao longo do tempo, que foram imprescindíveis para sua consolidação, transformando-o no espaço de defesa primeira da moradia (ou do abandono de práticas que com isso não dialogam), de luta por permanência, de respeito às relações



com o território e nele constituídas, pois, como sempre explicita em suas falas, Walter Elycio Borges Tavares, primeiro defensor público do NUTH e exemplo para todos, na prática da Defensoria Pública na proteção da moradia devem ser desenvolvidas estratégias com os moradores e para eles, incorporando as experiências e demandas da luta popular que o direito formal não é capaz de compreender.

Viviane Silva Santos Tardelli

Defensora Pública Coordenadora da Coordenaria de Regularização Fundiária e Segurança da Posse



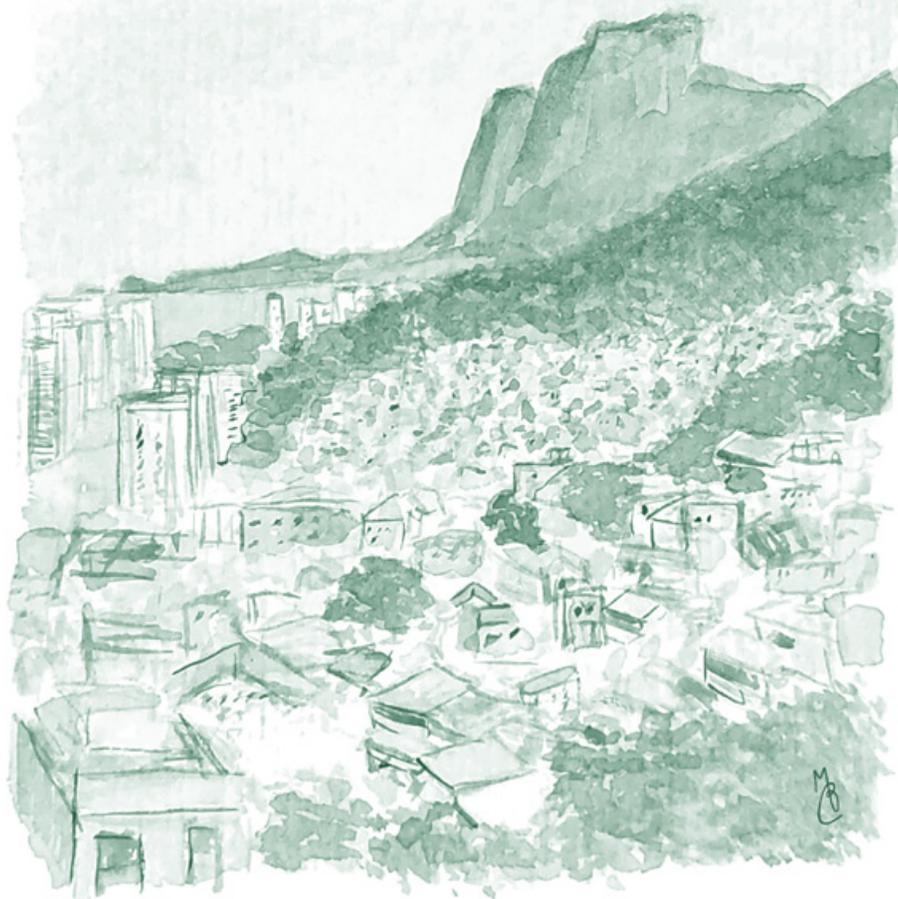
**“A TEORIA SEM A PRÁTICA VIRA
‘VERBALISMO’, ASSIM COMO
A PRÁTICA SEM TEORIA, VIRA
ATIVISMO. NO ENTANTO, QUANDO
SE UNE A PRÁTICA COM A TEORIA
TEM-SE A PRÁXIS, A AÇÃO
CRIADORA E MODIFICADORA
DA REALIDADE.”**

Paulo Freire



SEÇÃO 1

NUTH E MIGUEL BALDEZ: O INÍCIO DE UMA CAMINHADA





“Eu vim morar na Vila Autódromo na década de 1990 e o NUTH acompanhava a comunidade. Quando me envolvi de forma mais ativa pra ficar na Vila, vi quão necessário é ter defensoras e defensores éticos e comprometidos com o seu trabalho e que lutem pelos nossos direitos. Nem todos foram assim na Vila, mas sou grata pelo exímio caráter e compromisso com a causa da moradia dos que atuaram em nosso favor nos momentos decisivos e de grande apreensão, pois direito não se vende, não se compra, direito é uma conquista das lutas populares, e deve ser respeitado!”

Maria da Penha Macena

(conhecida como “dona Penha” - moradora da comunidade Vila Autódromo em Jacarepaguá/RJ, cofundadora do Museu das Remoções)



TESTEMUNHO DE UMA INFLEXÃO SOCIAL

TESTIMONY OF A SOCIAL INFLECTION

Walter Elycio Borges Tavares¹

Resumo: O presente artigo explicita a criação do Núcleo de Terras e Habitação e a construção de estratégias de atuação em prol da moradia de populações vulneráveis, aliando as experiências das comunidades na defesa coletiva da posse.

Palavras-chave: Miguel Baldez; criação do NUTH; defesa coletiva da posse; experiências das comunidades; direito insurgente

Abstract: This article explains the creation of the Land and Housing Center and the construction of action strategies in favor of housing for vulnerable populations, combining the experiences of communities in the collective defense of ownership

Keywords: Miguel Baldez; creation of NUTH; collective defense of possession; community experiences; insurgent law.

É justo vincular nosso advogado popular maior, Miguel Baldez, aos Núcleos de Loteamentos da Procuradoria Geral do Estado (final de 1983/início de 1986) e de Terras e Habitação da Defensoria Pública – NUTH (1987 até o tempo presente), à criação da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (em 12 de dezembro de 1985) e a sua inextinguível cumplicidade na concretização dos direitos sociais positivos (art. 6º da CF/88).

No mês de outubro de 1983, indicado pela Defensoria Pública, passei a atuar no Núcleo de Loteamentos da Procuradoria Geral do Estado, na defesa jurídica de adquirentes de lotes situados em loteamentos irregulares e clandestinos espalhados pelas periferias urbanas. O foco dessas cerca de quinhentas áreas periféricas identificadas pertencia à zona oeste da cidade do Rio de Janeiro.

¹ Defensor Público de Classe Especial cedido ao Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ (1999).



Assim, mergulhei na versão coletiva da terra, apenas conhecendo as diretrizes individuais fixadas no direito escrito então vigente, admita-se, em tema que me instigava, mas sem ter a garantia de ver potencializados os mecanismos de participação das comunidades e movimentos populares nesse processo, o que traria o risco da contaminação da efetividade do trabalho projetado para o Núcleo de Loteamentos da Procuradoria Geral do Estado, mesmo percebendo cuidar-se de uma atuação conduzida para uma leitura compartilhada com as comunidades e órgãos técnicos da recente legislação sobre loteamentos – a Lei nº 6.766/79. Enfim, como conviver com soluções para os conflitos multifamiliares pela posse da terra e a legalização de lotes em áreas executadas irregularmente em duas ordens: a urbanística e a registrária.

Nesse ambiente trevoso, conheci Miguel Baldez e Letácio Jansen. As dúvidas foram trocadas por dádivas e compromissos. Observei, no primeiro momento, que as ações de natureza restrita, desmobilizadas, distanciadas do sentimento compartilhador e da realidade e evidências cotidianas e plurais, típicas das comunidades, não encarnavam formas de sociabilidade também na dimensão da moradia.

Essa nova realidade, que envolvia o concreto das questões sociais primárias, necessitava de voz propositiva e imediata resposta das instituições representadas pela Procuradoria Geral do Estado, Defensoria Pública e Ministério Público no coletivo comunitário então formado na Procuradoria Geral do Estado (1984/1985). As decisões, no conjunto, construíram, na prática, a história oral (uma espécie de jurisprudência popular) legitimada pelos próprios protagonistas da luta coletiva pela terra no Estado do Rio de Janeiro, em um ambiente de trocas sociais, que ia além e atravessava as questões da propriedade e da própria moradia.

Nessa perspectiva de trocas, é importante destacar a atuação, sem precedentes, das carreiras que formam a estrutura jurídica do Estado, reunidas no mesmo espaço físico, para propor e executar ações harmônicas e integradas na defesa da segurança jurídica da posse e na legalização de lotes.

Também nos interessava mais de perto a criação da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, pela Lei Municipal nº 788, de 12 de dezembro de 1985, que projetou as atividades



executadas pelo Núcleo de Loteamentos da Procuradoria Geral do Estado para o órgão gestor do sistema jurídico municipal, recém implantado.

Ainda merece ênfase a importante contribuição do Núcleo de Loteamentos da Procuradoria Geral do Estado para a criação da Procuradoria Geral do Município, questão discutida, dentre outros, pelos Procuradores do Estado, Miguel Lanzelotti Baldez, Letácio Jansen Junior, Eduardo Seabra Fagundes e Ricardo Aziz Cretton, importância expressamente declarada no discurso de sua instalação, em que o Procurador-Geral, designado pelo então Prefeito Saturnino Braga, Ricardo Aziz Cretton, fez um retrospecto dos principais motivos que levaram a administração a concluir pela necessidade da instituição do órgão em comento. No âmbito normativo, fora estabelecida a estrutura e as competências da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação.

Destacado, nesse contexto, entre os motivos da sua criação, “a necessidade do enfrentamento de questões postas à Prefeitura pela realidade social do Rio Contemporâneo” (Aziz, 1986, p. 418).
Adiante:

Refiro-me às questões fundiárias do parcelamento e uso do solo, da regularização de loteamentos, das favelas e assentamentos urbanos carentes de serviços públicos, da regulação urbanística e edilícia, do usucapião especial, da posse da terra e da moradia, que se agravam a cada ano e cujo trato, nesta Cidade crescida entre o mar e a montanha, tanto depende das atenções dos poderes públicos (*Ibid.*, p. 418).

Segue o discurso, como reforço ao que se disse sobre a contribuição de Miguel Baldez no processo da criação da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro: “vários projetos vêm sendo desenvolvidos nesse particular. Dentre eles a ação do Núcleo de Regularização de Loteamentos da Procuradoria Geral do Estado” (*Ibid.*, p. 418).

Para melhor pontuar a idealização do NUTH, repisa-se, a Procuradoria Geral do Município passou a cuidar da questão dos loteamentos. Simultaneamente, as demandas dos assentamentos rurais e das ocupações urbanas ainda eram formuladas no Núcleo de Loteamentos da Procuradoria Geral do Estado, em fase de esvaziamento. O que fazer diante disso? Como dar roupagem à



natureza não regressiva ao exercício do direito à moradia? A resposta floresceu no canteiro de ideias do Baldez. Era imperioso, sob pena de evidente retrocesso, preservar essa procura tamanha e crescente. E como as práticas jurídicas vindas das comunidades poderiam ser incorporadas noutra ambiente institucional? Em outras palavras: como preservar uma iniciativa precursora, diante de uma realidade descoberta e acabada?

Em um lampejo de criatividade, a idealização do NUTH, por Miguel Baldez, fora comigo compartilhada, levada e acolhida pela nossa Chefia Institucional, a despeito de evidenciar uma atuação coletiva inusitada e a temática polêmica para uma instituição “criança”, em processo de preparo e consolidação, que ainda não se revelava, na sua plenitude, como instrumento de democratização do acesso às instâncias judiciárias, para efetivar o valor constitucional da universalização da justiça (Brasil, 1988, art. 5, inc. XXXV).

Como se não bastasse, outra questão teria que ser desafiada. No início dos anos 80, com a forte pressão do mercado imobiliário conduzido cada vez mais para a Barra da Tijuca, a defesa jurídica das comunidades era recebida com resistência e até intolerância, sem análise crítica da causa raiz do problema e dos impactos deletérios anunciados à época. Algo como: regularizar moradias erguidas em núcleos urbanos informais (favelas) significa incentivar invasões de propriedade. Como legalizar a desordem urbana? Como disciplinar e fiscalizar construções erguidas ao arrepio do ordenamento urbano? Eram alguns dos vários questionamentos arguciosos. É que as ocupações multifamiliares decorriam da necessidade de morar, tendo como causa raiz uma situação de necessidade extrema e elementar.

Também creditamos a Baldez a superação desses entraves para chegarmos aos ensinamentos colhidos da prática jurídica das comunidades, adotados pelo velho NUTH: **(i)** não intervir em conflitos individuais estabelecidos em territórios das comunidades. Inoportuna seria a aplicação do direito formal, oficial, escrito, dogmatizado quando ele se confronta com a prática jurídica criada pelas comunidades, sair do vazio das abstrações era necessário. Vários foram os exemplos concretos dessa atuação. É que o direito formal nem sempre se projeta para o raio de incidência das relações jurídicas praticadas nas periferias, que são solucionadas pelas formas mais adequadas e próximas aos conflitos; **(ii)** dirigir a atuação técnica a partir da



discussão e experiência jurídica das comunidades, preservando-se rigorosa equivalência democrática no trato dos questionamentos vindos dos moradores; **(iii)** como corolário, identificar e alinhar a defesa jurídica a partir dos seus efetivos interesses; **(iv)** entender o direito de insurgência em face de providências administrativas demolitórias de moradias, desprovidas do crivo do contraditório, e de ordens judiciais manifestamente ilegais; **(v)** perceber a urgência da criação de mecanismos de defesa da posse coletiva e da moradia, como elemento integrante da necessidade; **(vi)** não desconstituir políticas sociais afirmativas voltadas à moradia; **(vii)** construir (ou no mínimo aprender) uma linguagem mais ampla e próxima, pautada em diálogo social responsável; **(viii)** desligar os inaceitáveis sinais da apartação social e da periferização da pobreza.

Quanto às teorias, o velho NUTH também trabalhou nas fissuras (ou descuidos) da legislação. Citem-se apenas alguns exemplos: **(i)** a possibilidade da usucapião da concessão do direito real de uso, trazida pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988); **(ii)** a impossibilidade do deferimento de liminares possessórias (decisão judicial de cunho eminentemente administrativo) pela exigência do contraditório nos processos administrativos – artigo 5º, LV da Constituição Federal; **(iii)** atuação do NUTH em ações sem a angularização da relação jurídica processual pela ausência da polaridade passiva da lide, mais claramente, atuação do NUTH em ações sem réus. Liminares possessórias eram concedidas de forma recorrente em ações de posse sem que o autor apresentasse quaisquer indícios quantitativos ou qualitativos dos réus. Na prática eram expedidos mandados de evacuação geral ou expulsórios, figuras atípicas em face da estrutura própria do processo e sem qualquer lastro de legalidade no direito processual pátrio. Era assim mesmo. Tivemos a inoportunidade de assistir, em demandas possessórias, fantasmas processuais, como *“elementos estranhos”*, *“amigos da propriedade alheia”*, *“pessoas que o autor não consegue identificar”*, dentre outras aparições. *“João da tal e outros”* marcavam sempre presença no NUTH/80. Admitia-se, como excepcionalidade, a regra do réu determinável, quando fornecidos elementos necessários à sua identificação. Nas diligências de execução desses mandados (nas ações sem réus), as famílias não se identificavam, pois tratava-se de ônus processual do autor. Era o momento oportuno para



a apresentação das petições de esclarecimento preliminar, que falaremos adiante. Era assim mesmo; **(iv)** então, o NUTH criou uma petição de esclarecimento preliminar, como instrumento arritual ou metajurídico, visando a evitar essa modalidade de despejos multifamiliares. Uma espécie de petição de entremeio, entre a propositura da possessória e a contestação, ou quando cientes da demanda, antes mesmo da apreciação do pedido liminar. Vários desapossamentos foram evitados, envolvendo imóveis rurais e urbanos no território do Estado do Rio de Janeiro; **(v)** impugnação do domínio invariavelmente admitido como elemento da lide nos pedidos de proteção interdital; **(vi)** ajuizamento de mandado de segurança para preservar os exatos limites subjetivos e objetivos da lide, enfatizando que a impetração evidentemente não se destinava a ofender a coisa julgada; **(vii)** indispensável era a presença das famílias (envolvidas nos conflitos) nos julgamentos. Como essa legalidade formal incomodava!

Hoje, pode-se evocar as legislações voltadas para a universalização do acesso à moradia e à defesa coletiva da posse, a partir do Movimento Nacional pela Reforma Urbana na Constituinte (Emenda Popular) em 1987, até o advento da Lei nº 14.474/2022. Destaca-se, nesse marco temporal, a Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – legislação que repôs em novos contornos os debates acerca dos conceitos de cidade sustentável e de sua gestão democrática, destacando-se a regulamentação da modalidade de aquisição coletiva originária da propriedade e a fixação de instrumentos sociais, ambientais, políticos e urbanísticos de regularização fundiária, como o IPTU progressivo, raramente utilizado, mas fonte natural de arrecadação de imóveis urbanos abandonados, a maioria estocados com fins especulativos, visando a destiná-los à moradia de interesse social e ao reassentamento de famílias vítimas de desapossamentos, para não sujeitá-las à condição de *sem teto*.

Em apertada síntese, para os loteamentos, utilizava-se a ação de consignação em pagamento das parcelas oriundas da aquisição dos lotes; a ação de adjudicação compulsória era o instrumento processual para posterior e distante declaração da propriedade. Para as ocupações consolidadas, eram ajuizadas intermináveis ações de usucapião na modalidade individual.



Agora, o desafio é conferir concretude à farta legislação vigente que pode ser recorrida, enfrentar e superar iniquidades que se apresentam como obstáculos ao exercício dos direitos fundamentais.

Forçoso enfatizar, nesse exato ponto, a questão dos despejos massivos e/ou em risco de execução tardia, quando relações jurídicas outras se consolidaram, sendo justificável distinguir o importante movimento que propõe soluções fundiárias para esses conflitos, implantado na Justiça Federal da 2ª Região.

Impensável desconsiderar, à moda do avestruz, que nesses espaços rurais e urbanos conquistados por necessidade, moram os despejados da própria vida. Corpos e relações psicossociais. Crianças. Bonecas de pano desbotadas. Sorrisos presos entre os dentes. Mulheres com suas pencas de filhos, sem norte, nordeste, destino ou leste. Mãos e mentes cansadas de acreditar. Escombros. Cacos de fé. “Elementos estranhos”, como alguns preferiam. E ainda é assim.

O contraponto dessas vivências impostas pelas deformidades que muito machucam está na retribuição qualitativa vinda da aplicação dos direitos sociais. As pressões, opressões e efeitos dos legados colonial e escravista são conjunturas lançadas no cotidiano do NUTH, recebidas e enfrentadas com rigor e a excelência da defesa jurídica.

São entidades que lá trabalham. Entendem o que resta das forças das famílias, que formam os movimentos que oxigenam a Defensoria Pública ao tratar de questões metaindividuais, como exige uma sociedade de massa. E esse é o retorno corporificado na competência e compromisso com os direitos sociais positivos, Baldez.

Revisitar o passado atual é importante. Sentimentos que não enganam o tempo e as aparentes ausências. Seguem sem atropelar caminhos sólidos ou lembranças. Sem incomodar a paciência da espera.

O NUTH idealizado por você está pronto, fortalecido e confirmado. Há seus pés nesse chão. São Raízes.



REFERÊNCIAS

AZIZ, Ricardo Cretton. Criação da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro. **Revista de Direito da Defensoria Pública do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.38, p. 415-419, 1986.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 05 fev. 2024.



A IDEALIZAÇÃO DO NUTH POR MIGUEL BALDEZ: TEORIA E PRÁTICA INSURGENTE

**THE IDEALIZATION OF NUTH BY
MIGUEL BALDEZ: INSURGENT
THEORY AND PRACTICE**

Maria Lucia de Pontes¹

Resumo: O artigo apresenta como se deu a idealização do NUTH, no contexto da redemocratização do país e da consolidação da Defensoria Pública na Constituição Federal. A organização na luta pelo respeito ao princípio da não remoção em um contexto de ameaças ao direito à moradia culminou no surgimento do Conselho Popular, espaço coletivo de construção e interlocução para criação de estratégias de defesa, de luta. Expõe como os ensinamentos de Miguel Baldez nortearam o atuar dos defensores públicos, compreendendo a necessidade de uma atuação jurídica comprometida com as demandas populares, construída a partir das experiências populares, mirando no direito insurgente.

Palavras-chave: mobilizações sociais; direito à moradia; construção coletiva; princípio da não remoção; Conselho Popular; direito insurgente.

Abstract: The article presents how the idealization of NUTH came about, in the context of the redemocratization of the country and the consolidation of the Public Defender's Office in the Federal Constitution. The organization in the fight for respect for the principle of non-eviction in a context of threats to the right to housing culminated in the emergence of the Popular Council, a collective space for construction and dialogue to create defense and struggle strategies. It exposes how Miguel Baldez's teachings guided the work of public defenders, understanding the need for legal

¹ Defensora Pública do NUTH no período de 2007/2010-2012/2019 e primeira coordenadora da Coordenadoria de Regularização Fundiária e Segurança Jurídica da Posse (2008/2010).



action committed to popular demands, built on popular experiences, aiming at insurgent law

Keywords: social mobilizations; right to housing; collective construction; principle of non-removal; Popular Council; insurgent law.

A Defensoria Pública se consagrou na Constituição Federal de 1988², passando a ser incluída no rol das instituições que exercem “funções essenciais à justiça”, fruto do seu reconhecido papel de dar voz aos vulneráveis, e Miguel Baldez participou dessa conquista, correndo o Brasil, com o movimento social, para colher assinaturas para uma emenda popular que exigia esse reconhecimento na Carta Constitucional. O movimento pelas emendas populares, naquele momento de redemocratização do país, era parte da luta por direitos e representava a expressão da vontade da sociedade civil organizada de participar da elaboração da Constituição, apresentando suas demandas, e a Defensoria Pública estava entre elas.

A atuação como advogado popular aproximava Baldez da Defensoria Pública, mas foi a experiência por dentro da Procuradoria do Estado, na coordenação do Núcleo de Regularização Fundiária de Loteamentos, que comprovou a importância da instituição que participava das assembleias realizadas com a população e que orientava quem precisava acessar o Poder Judiciário, assim, entendia que ter um instrumento que viabilizasse acesso gratuito e comprometido ao Judiciário era fundamental, possibilitando a ação e defesa e tornando a disputa por direitos menos violenta e desigual, missão da Defensoria Pública.

O compromisso com a defesa do direito das trabalhadoras e trabalhadores guiava a atuação de Baldez, e foi nesse contexto que nasceu a articulação para a criação do Núcleo de Terras na Defensoria Pública do Estado, quando soube que o núcleo que coordenava na Procuradoria, espaço de debate coletivo para a defesa dos moradores

² O art. 134 da Carta Magna dispõe que a Defensoria Pública é uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º” (Brasil, 1988, cap. IV, art.134).



de ocupações, loteamentos irregulares e clandestinos, passaria para a estrutura do Município do Rio de Janeiro.

Então, em 1989, a partir da articulação de Baldez, foram criados dois núcleos especiais na estrutura da Defensoria Pública do Estado, um para atuar junto à Prefeitura do Rio de Janeiro na regularização dos loteamentos irregulares, o Núcleo de Loteamentos – NULOT, e outro, o Núcleo de Terras e Habitação – NUTH, para atuar na defesa de coletivos de moradores ameaçados de despejos forçados e remoção.

Nos anos 80, a pulsação criativa das articulações democráticas movimentava o cenário da Cidade, e os debates em torno de temas como reforma agrária, reforma urbana, povos tradicionais, terra indígena, quilombo, dignidade da pessoa humana, estimulavam os movimentos populares e acadêmicos. Os debates que precederam a promulgação da “Constituição Cidadã” fomentaram a cobrança pela efetivação e concretização das conquistas que passaram a fazer parte do texto constitucional, por isso não podemos considerar mera casualidade a contemporaneidade da criação do NUTH com a consagração do princípio da “não remoção” nos textos da Constituição do Estado e da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro³, porque naquele ambiente de resistência e demanda por direitos era “natural” a força das mobilizações sociais contra as remoções de favelas e comunidades pobres, um movimento da década de 60 que ganhou força durante a redemocratização do País, conquistando espaço nos textos legais.

Miguel Baldez estava sempre atento aos movimentos e articulações para construir e afirmar o direito do povo trabalhador e entendia ser imprescindível incorporar as experiências das lutas populares nos debates acadêmicos e jurídicos, destacando a importância da ação direta e organizada das trabalhadoras, trabalhadores e seus movimentos organizados. No texto “Direitos Humanos, mas como?” Baldez destaca que,

³ O art. 234 da CERJ dispõe que: “no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano o Estado e Municípios assegurarão: I – urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes” (Rio de Janeiro (Estado), 2022, p.101). O art. 429 da LOMR tem redação no mesmo sentido e determina uma série de regras democráticas para o procedimento de remoção no caso de risco para a vida das famílias (Rio de Janeiro (Município), 2010).



Na concreção dos meios emancipatórios, duas vertentes devem ser compreendidas e trabalhadas. A primeira está nas lutas e no poder popular que delas decorre, a segunda inspira-se nas sobras da Constituição, especialmente no caráter presentativo da democracia direta nela previsto ao lado da tradicional representatividade típica das constituições burguesas (“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”) (Baldez, 2006, p.55).

Seguindo esse raciocínio, a atuação jurídica para ser emancipatória precisa ser comprometida com as lutas populares, e os advogados para serem parte dessa ação, precisam estar nos espaços coletivos de discussão e formulação política, presenciando as experiências de luta popular, para daí construir a estratégia jurídica que pode fomentar o direito insurgente difundido por Baldez, aquele que é forjado na luta direta. Se todo poder emana do povo, o povo deve ocupar lugar ativo no espaço de debate, precisa ser ouvido e considerado na construção do poder e na estratégia jurídica para a defesa de seus direitos.

A afirmação dos direitos fundamentais, no texto constitucional de 1988, era uma estratégia do movimento popular organizado, mas alguns direitos ficaram de fora, mantendo-se as mobilizações, valendo destacar o caso do direito fundamental à moradia, reconhecido por tratados internacionais, mas que só foi incluído em 2000, na Constituição, pela emenda constitucional 26, passando a fazer parte do rol dos direitos sociais, no artigo 6º. Baldez fazia parte ativa das mobilizações por direitos e promovia, na Faculdade Candido Mendes, reuniões periódicas com alunos e convidados, como eu. Como professor de processo civil, debatia os direitos através dos processos que tratavam de casos emblemáticos de conflitos possessórios, destacando os processos em que figuravam no polo passivo o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST. Conciliava, nessa época, sua atuação como professor de direito processual civil e coordenador da RENAP – Rede de Advogados Populares – no Rio de Janeiro, responsável pela assessoria jurídica do MST.

Os avanços legislativos que observamos naquele período, no campo dos direitos fundamentais, foram conquistados pela mobilização popular que aconteceu tanto antes como depois da promulgação da Constituição Federal, sendo exemplo a inclusão,



no ano de 2000, do direito à moradia no artigo 6º. Mas, conquistar um lugar no texto legal para afirmar o direito não significa uma mudança automática na realidade do povo. Conquistar espaço no texto constitucional para a afirmação dos direitos fundamentais foi a primeira parte da luta, seguindo a luta para garantir sua concretização na vida da população.

Esta dissociação entre o que está escrito na lei e o que se pratica na vida, ficou evidente com a escolha do Rio de Janeiro para sediar importantes jogos internacionais, quando aconteceu uma verdadeira corrida para o lucro e a cidade passou a ser um espaço privilegiado para os negócios e não espaço de moradia, iniciando projetos de urbanização que ignoravam os direitos dos seus moradores, por exemplo, a remoção de favelas, proibida na Constituição Estadual e na Lei Orgânica., voltou a ser apresentada como solução urbanística, afrontando o princípio da “não remoção”.

O princípio da “não remoção”, como se depreende dos textos legais, é o direito subjetivo da população receber serviços de urbanização e regularização de suas comunidades, direito que só pode ser afastado quando a manutenção da população na área represente risco de vida para os moradores, devendo ser destacado que o risco deve ser comprovado e a possibilidade de sua correção afastada e, nessa hipótese, os moradores deverão ser reassentados prioritariamente dentro da própria comunidade.

Foi durante a preparação para os Jogos Pan-americanos de 2007 que as ameaças de remoção se concretizaram, com a construção de um empreendimento imobiliário conhecido como “Vila do PAN” em Jacarepaguá, que seria usado para hospedar atletas para os jogos. Os moradores do Canal do Anil, comunidade vizinha a “Vila do Pan”, começaram a receber a visita de servidores da prefeitura do Rio que anunciavam a remoção da população, usando como desculpa a ocupação da faixa marginal do canal. Os moradores questionavam a necessidade de remoção já que, anos antes, o canal teria sido dragado e os moradores que estavam na faixa marginal de proteção realocados em local próximo da comunidade.

Aquele movimento que se iniciara pela Prefeitura, na comunidade, era muito suspeito, primeiro por não apresentar os estudos técnicos e, segundo, por não falar em realocação dos moradores, então, percebendo o perigo que corriam, um grupo de moradores



decidiu pedir apoio à Pastoral de Favelas, grupo ligado à Igreja Católica, que acompanha muitas comunidades no Rio de Janeiro.

O coordenador da Pastoral de Favelas, Monsenhor Luiz Antônio, depois de ouvir os relatos dos moradores do Canal do Anil, foi ao encontro de Baldez e após analisarem os fatos e a conjuntura, concluíram que não estavam diante de um caso isolado, mas do início de uma ação de governo que ameaçava remover muitas comunidades pobres da cidade do Rio, intensão que se confirmaria anos depois, em uma notícia publicada no Jornal O Globo, de 07/01/2010: “Prefeitura removerá 119 favelas até o fim de 2012” (Bastos; Schmidt, 2010).

Cientes do perigo, e para contrapor a ameaça, entenderam que era imprescindível a união das lideranças comunitárias e foi nesse contexto que o “Conselho Popular” nasceu, com reuniões semanais e a participação de Baldez, Pastoral de Favelas, moradores de comunidades ameaçadas de remoção, lideranças comunitárias e de movimentos sociais, também participava um representante do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e assessores de parlamentares comprometidos com as lutas populares na Cidade.

O Conselho Popular se constituiu como um importante ator no debate que estava colocado naquele momento, acerca do impacto dos jogos internacionais para a Cidade do Rio, com reflexos ainda mais perversos para as comunidades pobres, e se destacava nas ações contra as remoções, passando então a demandar a atuação do Núcleo de Terras no acompanhamento das suas reuniões semanais e reuniões que estavam acontecendo nas comunidades ameaçadas de remoção.

Os moradores do Canal do Anil foram atendidos pelo NUTH, mas não estavam seguros com a estratégia jurídica escolhida sem discussão com a comunidade, tão pouco com os participantes do conselho popular. Por estarem ausentes das reuniões, as defensoras não conseguiram produzir uma ação judicial coerente com a estratégia de defesa pensada coletivamente no Conselho Popular, e como consideravam a possibilidade de remoção das famílias no pedido, os moradores rejeitaram a ação, mesmo depois das explicações de que se tratava de pedido eventual, para garantir o pedido de reassentamento na própria comunidade.

Com a ameaça de remoção se tornando cada vez mais concreta, era urgente ingressar com uma medida judicial para



proteção da comunidade do canal do Anil, então decidiram no Conselho Popular que Baldez ingressaria com uma notificação judicial para dar coerência à estratégia de afirmação do direito de permanência da comunidade, apresentando um estudo feito pelo ITERJ, que confirmava que os moradores não ocupavam a faixa marginal de proteção do canal e que era possível fazer sua limpeza pelo outro lado do canal, sem necessidade de remoção das casas.

Depois de tentativas frustradas para que as defensoras do Núcleo de Terras participassem das reuniões do Conselho e do questionamento ao teor da ação judicial escolhida para o caso da comunidade do Canal do Anil, Baldez passou a debater o papel e a importância do NUTH na luta contra as remoções, defendendo que as comunidades tinham direito de serem atendidas pela Defensoria Pública, mas que precisavam cobrar mudanças na organização do Núcleo de Terras. No contexto desse debate, Baldez passou a defender minha vinda para o NUTH, conseguindo muitos apoiadores que passaram a enviar pedidos ao Defensor Público Geral, desde o próprio Conselho Popular, a Federação de Favelas, a presidenta do ITERJ e até o secretário estadual.

Essa movimentação para minha vinda causou um certo desconforto interno, vista por alguns defensores públicos como uma intromissão na gestão da instituição, afinal, como permitir que o movimento social interfira na movimentação dos defensores públicos?

Outros achavam positiva a interferência ocorrida, por entenderem a necessidade de mudança na atuação do Núcleo de Terras e por Baldez ser um reconhecido defensor das causas populares e um jurista respeitado dentro da Defensoria Pública. Assim, apesar de não existir instrumento de gestão que permitisse a interferência externa na organização da instituição no ano de 2007, a interferência aconteceu.

A ouvidoria da Defensoria ainda não era externa, tínhamos pouca, ou talvez nenhuma participação direta dos movimentos sociais nos assuntos de gestão da Defensoria Pública, então era natural que esse episódio causasse incômodos e trouxesse um certo desconforto, afinal toda mudança causa algum grau de estranhamento, mesmo quando a mudança é necessária e positiva, como nesse caso que repercutiu na organização interna do órgão.



Assim, cheguei ao Núcleo de Terras no início de 2007 e passei a acompanhar as reuniões do Conselho Popular, intensificando meu aprendizado iniciado nas reuniões coordenadas por Baldez na Faculdade Cândido Mendes e na RENAP. Tínhamos reuniões semanais na pastoral de favelas, onde os moradores de comunidades ameaçadas de despejo ou remoção buscavam socorro e, depois de discutir os casos, agendávamos reuniões nas comunidades para possibilitar a participação do maior número de moradores e difundir o debate do direito à moradia e à cidade, porque era fundamental que os moradores se apropriassem dos seus direitos e da importância da ação coletiva para contrapor a ameaça de remoção.

Foram dias intensos, com muitas reuniões e ações para a garantia dos direitos inscritos nos textos legais nacionais e internacionais, direitos que passaram a ser violados pelas autoridades públicas.

Trabalhávamos eu e alguns estagiários voluntários com as demandas advindas do Conselho Popular e, apesar de todo engajamento e compromisso, aquela composição do Núcleo de Terras não garantia uma assistência jurídica eficaz para as comunidades ameaçadas de remoção, fato que ficou comprovado no dia em que a Prefeitura do Rio decidiu executar a remoção anunciada das casas da comunidade do Canal do Anil.

Era muito cedo quando recebi a notícia de que se iniciara a ação de remoção e segui com Baldez para a comunidade, permanecendo lá durante todo o dia, na companhia do padre Luiz Antônio, agentes da Pastoral de Favelas, muitos militantes e lideranças comunitárias. Questionávamos a ação e exigíamos a apresentação da ordem administrativa que legitimava a ação, apelando inclusive por ingressar em algumas casas para que não fossem demolidas. Assim, no final da tarde os agentes da Prefeitura foram embora sem executar todas as demolições que pretendiam fazer, mas ameaçando voltar no dia seguinte.

Não restam dúvidas de que foi a presença de muitas pessoas no local e todo o barulho que conseguimos fazer que inibiu a ação dos agentes públicos, mas naquele dia ficou clara a fragilidade da nossa estratégia de defesa.

Apesar do resultado final ter sido positivo, com a obtenção da medida liminar de proibição da remoção no dia seguinte, ficou claro



que a violência e arbitrariedade do executivo municipal exigia uma melhor estrutura da defesa jurídica, sendo necessário pelo menos dois defensores públicos, um para acompanhar as tentativas de remoção na comunidade, participando da resistência física, e outro para preparar e despachar a medida jurídica no Poder Judiciário.

Após o enfrentamento ocorrido na Comunidade do Canal do Anil, e com o apoio de defensores públicos que estavam na administração da Defensoria, foi possível contar com mais um defensor, Alexandre Mendes, e mais tarde, com o incremento das ameaças contra as comunidades, outros defensores se juntaram no NUTH, Eliete Silva Jardim, Adriana Britto e Roberta Frankel. Foi quando constituímos um verdadeiro coletivo, que agregava defensores, estagiários e apoio, todos dispostos a aprender uma nova prática de assistência jurídica, guiados pelo experiente Baldez, o que veio a qualificar a atuação do Núcleo de Terras, que passou a ser reconhecido como um importante integrante do movimento de defesa da moradia na cidade do Rio de Janeiro, elaborando ações judiciais inovadoras e produzindo transformações por dentro do órgão de atuação da Defensoria Pública.

Entendíamos que era necessário consolidar as mudanças geradas a partir da experiência na atuação com os movimentos sociais, especialmente com o Conselho Popular e com Baldez. Para isso, criamos a Coordenadoria de Regularização Fundiária e Segurança Jurídica da Posse, pela Resolução nº 453 de 2008, pensada e elaborada a muitas mãos, valendo destacar a participação da defensora pública Patrícia Magno, que atuava no núcleo de direitos humanos, e ainda, para garantir a interlocução dos movimentos sociais com o órgão, estabelecemos a obrigatoriedade de um planejamento anual participativo para orientar a atuação do NUTH, que deveria ser elaborado em reunião coletiva.

A ideia era garantir que os defensores do NUTH mantivessem o compromisso com os movimentos sociais de defesa do direito à moradia e que a Defensoria Pública oferecesse uma estrutura que respondesse à necessidade de defesa das comunidades, na ilusão das garantias escritas, o que foi colocado em prova no ano de 2011, quando aconteceu a tentativa de esvaziamento do Núcleo de Terras, mas esse é um outro capítulo da história do NUTH. Afinal, como Baldez nos ensinou, direito conquistado na lei deve ser defendido na luta, lição que se aplica ao nosso combativo Núcleo de Terras.



REFERÊNCIAS

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Direitos Humanos, mas como? **Cadernos do NAJUP**, Rio de Janeiro, n. 1, nov. 2006.

BASTOS, I.; SCHMIDT, S. Prefeitura removerá 119 favelas até o fim de 2012. **O Globo**, Rio de Janeiro, 07 jan. 2010. Caderno Rio. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-removera-119-favelas-ate-fim-de-2012-3072053>. Acesso em: 03 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 fev. 2024.

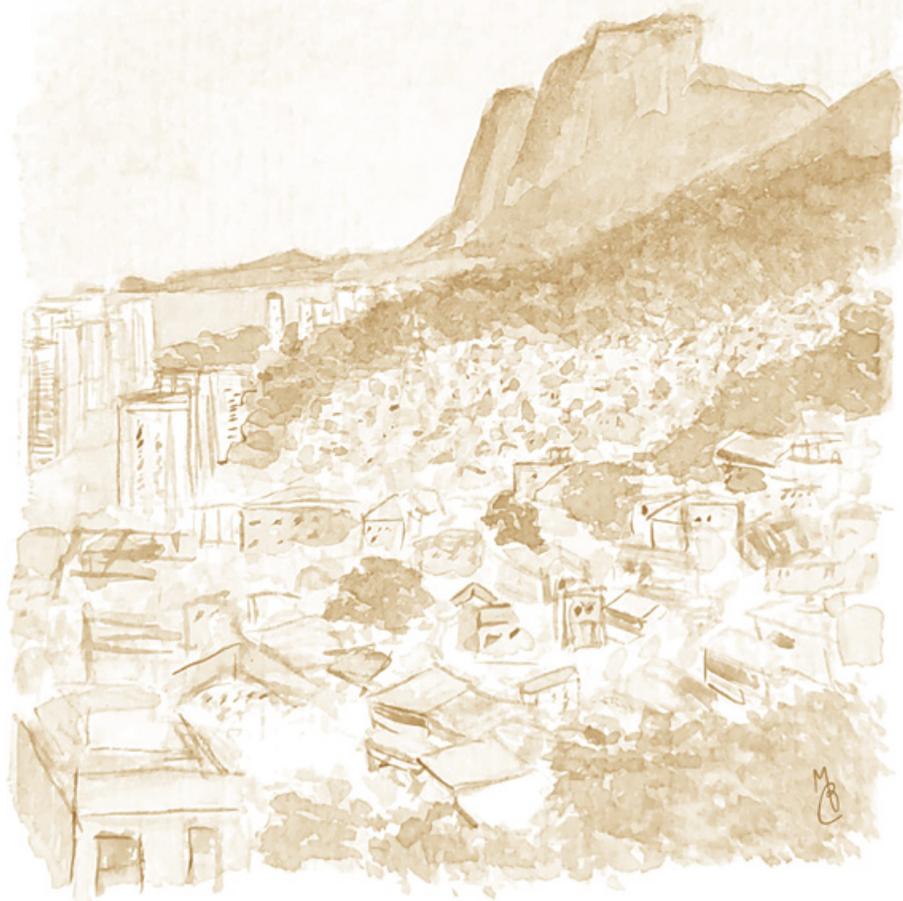
RIO DE JANEIRO (Estado). [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, [2022]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE_RJ_EC_92-2022_com_EC_93_94.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 03 fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 5 de abril de 1990**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf. Acesso em: 03 fev. 2024.



SEÇÃO 2

NUTH E A LUTA POR MORADIA





“Quando conheci o NUTH, minha comunidade estava totalmente ameaçada de remoção, por conta de um projeto da Prefeitura. Mas com ajuda do NUTH, que veio a Rio das Pedras toda a semana durante 1 ano, com a ideia de explicar aos moradores a intenção do projeto, conseguimos reverter o quadro. Hoje, ainda estamos atentos, nossa comunidade sob guarda do NUTH conseguiu ampliar nossa AEIS para toda população e estamos na luta pela regularização fundiária.”

Antônio Cardoso Vieira

(morador da comunidade Rio das Pedras)



ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL NO RIO DE JANEIRO E LUTA POR MORADIA NA EXPERIÊNCIA RECENTE DO NUTH

AREAS OF SPECIAL SOCIAL INTEREST IN RIO DE JANEIRO AND THE STRUGGLE FOR HOUSING IN THE RECENT EXPERIENCE OF NUTH

Viviane Silva Santos Tardelli¹

Adriana Magalhães Bevilaqua²

Daniel Mendes Mesquita de Sousa³

Resumo: O artigo debate o papel das Áreas de Especial Interesse Social na defesa da moradia, analisando como as políticas urbanísticas desenvolvidas e os comportamentos dos entes públicos influenciaram nos processos de remoção de favelas e comunidades urbanas na cidade do Rio de Janeiro, bem como na organização coletiva da luta por permanência, à luz do emblemático caso da Vila Autódromo. Explicita o processo de revisão do Plano Diretor, as modificações resultantes dele, narrando a participação do NUTH nas discussões realizadas e sua contribuição para nova categoria AEIS 3, incorporada ao Plano, apresentando a relevância do instrumento como mecanismo na luta por permanência das comunidades.

Palavras-chave: Áreas de Especial Interesse Social; luta por moradia; permanência; Plano Diretor; princípio da não remoção.

Abstract: The article debates the role of Areas of Special Social Interest in the defense of housing, analyzing how the urban policies

¹ Defensora Pública Coordenadora do NUTH.

² Defensora Pública titular da 2ª DP do NUTH até fevereiro de 2024 (Aposentada).

³ Doutor e mestre em Planejamento Urbano pela UFF. Pesquisador associado do NEPHU-UFF. Arquiteto e urbanista formado pela UFRJ. Membro da Comissão de Assistência Técnica e Habitação de Interesse Social do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro. Atualmente é Arquiteto e Urbanista da Equipe Técnica do NUTH.



developed and the behaviors of public entities influenced the processes of slum removal and urban communities in the city of Rio de Janeiro, as well as collective organization of the fight for permanence, considering the emblematic case of Vila Autódromo. It explains the process of reviewing the Master Plan, the modifications resulting from it, narrating NUTH's participation in the discussions held and its contribution to the new AEIS 3 category incorporated into the Plan, presenting the relevance of the instrument as a mechanism in the fight for community permanence.

Keywords: Areas of Special Social Interest; fight for housing; permanence; Master plan; principle of non-removal.

1. INTRODUÇÃO

Os estudos que tratam do desenvolvimento urbano demonstram que a história contemporânea do Rio de Janeiro se mistura com a história das favelas. Não é de se surpreender que, segundo o IBGE (2017, p.9), 453.571 domicílios estão situados em *favelas ou coletivos urbanos*⁴, isso equivale a 19,28% da população da cidade, sem as condições adequadas de habitabilidade. Uma pesquisa da Fundação João Pinheiro (2019) mostrou que cerca de 300 mil famílias gastam mais de 30% de sua renda com aluguel e as necessidades habitacionais da cidade do Rio de Janeiro registram cerca de 420 mil unidades habitacionais.

Neste artigo, serão lembrados alguns dos acontecimentos que impulsionaram a realização dos eventos da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016) na cidade, quando a administração municipal promoveu a remoção arbitrária de cerca de 80 mil pessoas de suas residências. Isso tudo aconteceu simultaneamente ao aumento da presença das milícias no território, que passou a disputar o domínio do tráfico de drogas, segundo o grupo GENI (2022). Impende destacar que “quase metade da população carioca, 2.659.597 de habitantes (41,4%), reside em territórios ainda disputados pelas

⁴ “É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE, 2010, p.40).



organizações criminosas”. Soma-se a isso, e é sempre bom lembrar, que recentemente 38.307 pessoas foram mortas pela COVID-19 (Rio de Janeiro, (Estado), 2024), na cidade, sendo que destas 8.603 moradores de favelas (Comunidades, 2022), ou seja, cerca de 22% dos óbitos.

É neste contexto que a Defensoria Pública completa 70 anos de existência e temos a oportunidade de colocar em evidência um dos principais dilemas da vida urbana contemporânea: onde e como os pobres irão morar? Estamos em 2024, ainda processando as mudanças ocorridas na revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro e, com isso, muitas questões acabaram por emergir na ordem do dia. Neste artigo, trataremos de uma delas, que é central: **qual é a importância do instrumento das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) para a defesa da moradia?** Com o intuito de aprofundar essa discussão, vamos organizar este artigo em três partes, além desta introdução e das palavras finais.

Na primeira parte, serão contextualizados os aspectos político-administrativos das cidades brasileiras nas últimas décadas, advindos, em grande medida, do padrão de reprodução econômico e social do modelo neoliberal associado diretamente ao *planejamento estratégico*⁵, que contribuiriam com a flexibilização das normas e legislações urbanas, acarretando a valorização dos imóveis na cidade, por um lado, e, por outro, incentivando as remoções arbitrárias, através do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), inclusive, na cidade do Rio de Janeiro, com um reforço importante na periferação da produção habitacional para população de baixa renda.

⁵ Segundo Sánchez (2010, p. 363), o Planejamento Estratégico nasce do mundo corporativo, do mundo dos negócios, mais precisamente na Harvard Business School, além das contribuições aportadas no âmbito militar (Guell, 1997) e é transportado para as cidades, sob o discurso de que as cidades precisam buscar sua inserção no mercado global de forma eficiente e competitiva. Constrói-se a ideia de que o Estado não é capaz de mobilizar recursos para enfrentar os problemas urbanos e que há um mercado disposto a investir em cidades que apresentem maior potencial de investimentos (Tanaka, 2017, p.157). Ou seja, ele é crítico ao estatismo (planejamento tradicional), portanto progressista e aberto a buscar recursos sob a condição de colocar grandes área à venda e essas regiões passam a ser gerida como empresas, através das parcerias público-privadas, rompendo com as amarras do Estado e de sua burocracia, passando a ser visto inclusive como uma “oportunidade democrática”. Porém, Sánchez (2010, p.372) vai afirmar que o Estado acaba por assumir “um papel ideológico fundamental” de ser o divulgador das propostas de transformação espaciais. O conflito e a política são apresentados como nocivos e colocariam em risco as chances de sucesso da cidade (Vainer, 2000).



Em seguida, na segunda parte, analisaremos como a transformação da maneira de se pensar a cidade se desdobrou nesse processo, principalmente no que diz respeito à questão da moradia. Explicitar que mesmo com a aprovação da emenda nº 26 da Constituição Federal em 2001, que incluiu expressamente a moradia como um dos direitos sociais, as administrações municipais não orientaram o planejamento nesta direção. Diversamente, em alguns casos, aliás, foi capaz de estimular, ou mesmo orientar as políticas públicas para o caminho da remoção de favelas, como é o caso do Rio de Janeiro, bem como e concomitantemente omitindo-se na ordenação e uso do espaço urbano com vistas a melhor regularizar as moradias populares. Para ilustrar esse processo, apontaremos alguns aspectos da remoção da comunidade Vila Autódromo, além de outros elementos relacionados a AEIS, à luz da experiência do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública⁶ (NUTH).

Por fim, na terceira parte, avaliaremos o processo de revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro, iniciado em 2021, durante a pandemia da COVID-19, seus avanços, retrocessos e limites no que tange à moradia. O objetivo deste artigo é percorrer o debate realizado no espaço público, em audiências públicas, reuniões, tanto com moradores quanto com profissionais atuantes da disciplina do planejamento, de forma a contribuir com o questionamento a um planejamento comumente associado às “forças do mercado”, como também para se pensar um planejamento que considere a luta por direitos sociais um passo importante na construção de uma cidade cada vez mais socialmente referenciada. Em outras palavras, uma cidade voltada para maioria da população que anseia por políticas públicas capazes de inverter as prioridades do planejamento a seu favor.

⁶ O Núcleo de Terra e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro é um órgão especializado na defesa jurídica das comunidades ameaçadas de remoção, atuando diretamente nos casos da cidade do Rio de Janeiro, bem como prestando apoio aos defensores de todo Estado do Rio de Janeiro.



1.1. O surgimento das AEIS no contexto da redemocratização

É apontado por alguns estudiosos da temática urbana que a dimensão financeira no capitalismo contemporâneo vem predominando no processo de acumulação da riqueza, onde a questão social e geográfica acaba sendo marcadamente globalizada. O padrão de desenvolvimento econômico resultante deste processo vem se dando, segundo aqueles, através de uma articulação do setor industrial com o setor financeiro, por meio do qual se realiza a riqueza fictícia, afetando fortemente as diversas dimensões do mundo e da vida. Não seria demais afirmar que o financiamento, a produção, bem como a administração pública, transformaram as cidades nas últimas décadas.

Para efeito desta contextualização, alguns fatores patentearam o processo descrito acima, tais como a definição padrão dólar no início da década de 1970, a crescente inserção de inovações tecnológicas que permitiram “os avanços ligados à microeletrônica e à automação – afetando sobremaneira as formas de produção e, conseqüentemente, o mundo do trabalho” (Bienenstein *et al.*, 2022, p. 153) e, finalmente, a nomeada “ofensiva neoliberal”, que impactou de diversas maneiras a gestão e produção das cidades, cujas administrações passaram a perseguir e aplicar políticas fortemente orientadas pelo e para o mercado.

É possível que esses processos tenham se identificado com o que se convencionou chamar de *planejamento estratégico*, que pode ser materializado nos projetos urbanos pontuais, na flexibilização das legislações urbanas, bem como na privatização de serviços públicos em larga escala, que inauguraram novos atores e agentes na produção das cidades, dentre diversos outros aspectos também importantes que passaram a desenhar novos arranjos de gestão.

No Brasil, esse processo acima narrado coincidiu com o período de redemocratização do país e a Constituição Federal de 1988, caracterizada por conter normas avançadas com relação aos direitos humanos e sociais, tendo, no estabelecimento de seu sistema de justiça brasileiro, criado a Defensoria Pública como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”. Desse modo, cabe à Defensoria



a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal (Brasil, 1994, art. 1).

A luta pela democracia e as transformações que emergiam dela reforçavam a retomada das ideias levantadas pela sociedade civil organizada, como reforma agrária e reforma urbana.

Como marco desta virada, podemos identificar, em janeiro de 1985, a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que

com o fim do regime militar, passou a incorporar a ideia de cidade (...) [articulou] a participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo (...). [que reuniu] uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros (Saule Jr, Uzzo, 2009).

Essa articulação acima apontada contribuiu com diversas transformações legislativas no âmbito do planejamento e da moradia; contudo, a velocidade da implementação esteve aquém da urgência que a pauta da moradia exigia. Não à toa que os artigos 182 e 183 da nova constituição só são regulamentados 13 anos depois, através da Lei Federal nº 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. A resultante deste processo de democratização foi que, por um lado, houve pressão pelo ajuste de diversas dimensões da vida (política, econômica, social e urbana) a um novo modelo democrático de gestão, que, por exemplo, obrigou as cidades com mais de 20 mil habitantes a constituírem seus Planos Diretores e aquelas que já possuísem planos, a atualizarem, através de suas revisões, de 10 em 10 anos. Por outro lado, acabaram por expressar as contradições e novas disputas que emergiram dos novos agentes indutores da



política urbana, que podem ser materializados através de algumas iniciativas e/ou instrumentos de gestão e política urbana, que podem ser divididos a partir de duas principais características: uma voltada para distribuição da riqueza produzida pelas cidades, como Conselhos Populares, Orçamento Participativo, Zoneamento Especial de Interesse Social (ZEIS), a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Imposto Predial do Território Urbano (IPTU) progressivo no tempo, enquanto a outra voltada para concentração desta mesma riqueza, como as privatizações, parcerias público-privadas, as Operações Interligadas (OI), Operações Urbana Consorciadas (OUC), entre outras.

Como vimos, um novo cenário de disputas estava aberto. Não é de se surpreender que, no âmbito da escala e da complexidade das cidades brasileiras, os instrumentos derivados do Estatuto da Cidade lançaram as bases para outras possibilidades de gestão e planejamento, supostamente mais condizentes com o quadro de crise fiscal que se apresentou desde a década de 1980.

Iremos aprofundar um aspecto da complexidade sugerida acima, com foco no direito à cidade e, conseqüentemente, na questão da Habitação de Interesse Social (HIS). Para isso é fundamental compreender como o instrumento da Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) se tornou o principal instrumento para tratar do reconhecimento das favelas, da defesa da posse e de sua inclusão no planejamento oficial das cidades. Esclareça-se, neste passo, que ZEIS é a denominação utilizada no Estatuto da Cidade, sendo também denominada AEIS pelas legislações municipais de diversas cidades. Veremos, na terceira parte deste artigo, a proposta realizada no atual Plano Diretor, que diferencia as duas denominações, criando dois instrumentos distintos.

A partir da década 1980 e da edição da Lei Federal nº 6.766 de 1979, que segundo Sousa (2022, p. 350), no seu Art. 4º, inciso II, “permite aos municípios flexibilizar os parâmetros urbanísticos quando o loteamento se destinar a **urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social**” (grifo nosso), se abriu o que muitos autores chamam de “brecha” legislativa, onde diversas experiências de zoneamento começaram a surgir. Como exemplo, as experiências iniciadas em Belo Horizonte, com o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PRO-FAVELA)



(Belo Horizonte, 1985), em Recife com o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS) (Recife, 1995), que permitiram o reconhecimento das favelas e a inclusão delas no planejamento oficial das cidades. Tivemos, também, a proposta de Diadema, que em 1994, em seu Plano Diretor (Diadema, 1994), instituiu a AEIS de vazios urbanos, ou seja, terrenos sem ocupação que estariam destinados pelo planejamento público ao interesse social.

É com este conjunto de iniciativas descritas acima e diversas outras dispersas por todo o país, que as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) foram consolidadas no Estatuto da Cidade. Em resumo, as ZEIS são definidas como instrumentos jurídicos-urbanísticos de ordenamento territorial e seu objetivo é democratizar o acesso à terra para população de baixa renda, ao serem definidas pelo município como áreas prioritárias para urbanização, regularização fundiária, bem como de produção habitacional.

Não cabe neste artigo remontar a história do instrumento da ZEIS no Rio de Janeiro, o qual podemos encontrar no trabalho de Luft, Pina e Ximenes (2023), intitulado *As multifaces das Áreas de Especial Interesse Social (AIES) nas políticas e programas de habitação Social no Rio de Janeiro*, um rico resumo do instrumento. Mas alguns pontos devem ser apontados para compreensão dos seus limites e desafios, que resumiremos na próxima parte deste artigo.

2. AEIS NO RIO DE JANEIRO: BREVE CONTEXTO DAS LUTAS

Para se avançar nesta avaliação das AEIS no Rio de Janeiro, utilizaremos a referência acima citada, que propõem uma divisão em três períodos. O primeiro seria de 1979 a 1992, que diz respeito à idealização do instrumento até sua consolidação no Plano Diretor, bastante influenciada pelos movimentos urbanos e pelas pautas construídas nas lutas democratizantes; o segundo, de 1993 a 2008, marca a consolidação do instrumento, que reconhece centenas de AEIS no município e a criação do Favela Bairro, expressa, contudo, a contradição entre uma legislação social progressista administrada por prefeituras afetas ao mercado imobiliário; e o terceiro, de 2009 a 2016, marcado pelos grandes arranjos políticos nas três esferas de



governo que, por fim, viabilizaram o PAC e os megaeventos esportivos do início do século XXI. A seguir, avaliaremos os três períodos vis-à-vis, sobre a ótica da luta por moradia.

No primeiro período, existiu no Rio de Janeiro uma sinergia entre os moradores de favelas e as propostas que nasciam do processo de redemocratização que fortalecia os movimentos sociais organizados de origem urbana e popular, capitaneados pelas administrações do PDT (Partido Democrático Trabalhista), com destaque para Leonel Brizola, que possibilitou a consolidação de importantes pleitos populares, tanto no campo legislativo, como na garantia da posse e no reconhecimento das favelas. Para exemplificar, temos a Zona Especial 10, de 1981, que foi um primeiro zoneamento especial, bem como a aprovação do “princípio da não remoção” contido na Lei Orgânica do município, através do Art. 429, Inciso VI (Rio de Janeiro (Município), 1990).

Do ponto de vista urbanístico, encontramos o Projeto Rio⁷, como parte do PROMORAR⁸, que, através de intervenções e obras públicas, alteraram a realidade, inclusive foram responsáveis pelo fim das palafitas na favela da Maré. Cabe destacar, também, o programa Cada Família um Lote⁹, que viabilizou diversas intervenções e entrega de títulos em diferentes favelas atendidas. Luft, Pina e Ximenes

⁷ “O Projeto Rio, programa do governo federal lançado em 1979 para a urbanização do conjunto de favelas que hoje compreende o Complexo da Maré, situado no entorno da Baía, retirou as palafitas construídas sobre o espelho d’água, mas promoveu a construção de novos aterros” (Brito, 2003, p.65).

⁸ “Numa tentativa de se adequar às demandas populares. o BNH criou, em 1979, o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações (PROMORAR) que, independentemente do nome, tinha como objetivo buscar a permanência da população nas áreas ocupadas por favelas, ‘mediante a construção de habitações, estímulo ao desenvolvimento comunitário e melhoria da infraestrutura urbana’. Apesar dos seus resultados não serem relevantes, o PROMORAR foi um marco importante para mudança da lógica, amplamente vinculada de que as favelas, podiam e deviam ser removidas” (Sousa, 2022, p.183).

⁹ “O projeto habitacional do Governo Leonel Brizola foi singular, inovador. Rompeu com a fase BNH, onde quem ganhava a maior parte eram as construtoras e o sistema financeiro. O projeto era baseado na entrega às famílias de um lote urbanizado, com saneamento, escola, tratamento de saúde. Ali, as famílias iam colocando as coisas que conseguissem, materiais de construção, até já usados, peças para cozinha, banheiros, coisas que conseguissem ganhar, e ir tocando a construção, mesmo que lentamente. Foi criada a Secretaria de Habitação, acoplada a Trabalho, exercida pela figura ímpar de homem público, militante das causas sociais e nacionais do povo brasileiro, Carlos Alberto de Oliveira, o Caó. Caó foi, posteriormente, constituinte dos mais ativos e brilhantes, amplamente reconhecido. O projeto Cada família, um lote, foi tocado bem de perto com as atividades de regularização fundiária levadas pela Comissão de Assuntos Fundiários, depois Secretaria de Assuntos Fundiários” (Barbosa, 2020.).



(2023, p.384) afirmam que esse foi “um novo ciclo orientado pela garantia de direitos sociais”. O final deste período é marcado pela aprovação do Plano Diretor em 1992, onde foram instituídas as AEIS como o instrumento básico da política habitacional.

O segundo período é marcado pela eleição de Cesar Maia à prefeitura. Essa articulação política representada nesta eleição durou de 1993 a 2008. Foi nesse período que as primeiras avaliações são realizadas à luz da experiência concreta. A principal crítica aos Planos Diretores, por parte dos movimentos sociais, como aponta Cavalieri (1994) e reforça Villaça (1999), seria a falta de aplicação direta dos instrumentos, pois teria vencido a visão dos Planos Diretores de “diretrizes gerais”, ou seja, dependentes de Leis Complementares e/ou regulamentadoras, o que acabou por ser confirmado ao gerar diversos entraves para o planejamento, a saber: os Planos de Estruturação Urbana¹⁰ (PEU), ou mesmo a própria falta de regulamentação das AEIS.

Este período foi também o momento em que a administração pública se reorganizou, através da criação, em 1994, da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), que organizou o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária de loteamentos de baixa renda, o programa Favela Bairro¹¹ e os Postos de Orientação Urbanística e Social¹² (POUSOS), já muito debatidos pela literatura. Cabe destacar um aspecto que reputamos importante: foi através da articulação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que os programas de urbanização de assentamentos populares foram viabilizados. Foram as AEIS que viabilizaram a liberação dos recursos em áreas informais por parte dos bancos. Por fim, cabe destacar que, segundo Luft, Pina

¹⁰ “É o instrumento normativo básico de intervenção urbanística para um bairro ou conjunto de bairros” (Rio de Janeiro (Município), 2013a).

¹¹ “Integrar a favela à cidade é a principal meta do Programa Favela-Bairro, da Prefeitura do Rio. Coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o programa implanta infraestrutura urbana, serviços, equipamentos públicos e políticas sociais nas comunidades beneficiadas” (Rio de Janeiro (Município), 2010).

¹² Concebido em 1996 para prestar apoio técnico no local para garantir a segurança e introduzir a regulamentação da construção nas favelas.



e Ximenes (2023, p.393), o período discutido em tela demarcou 721 AEIS, onde apenas 16 foram regulamentadas através de decretos.

O terceiro período, 2009–2016, é marcado por um arranjo político que envolveu as três esferas de governo. O governo Dilma (PT), no plano nacional, Sérgio Cabral (PMDB), no governo estadual e Eduardo Paes (PMDB) no município, administraram os megaeventos esportivos, Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Cabe destacar que nesse período são implementadas as UPPs (Unidades de Polícia Pacificadoras) nas favelas do Rio de Janeiro. Foi o período também da primeira revisão do Plano Diretor (2002 –2011) que originou a Lei Complementar nº 111 de 2011. Nele foram criadas dois tipos de AEIS: “AEIS Ocupadas” e “AEIS de Vazios urbanos”. Contudo, muito pouco se avançou para os decretos de regulamentação de AEIS, totalizando 15 decretos no período e nenhuma identificação de AEIS de vazios urbanos. Destaca-se a criação, por força da Lei nº 6.044 de 2016, das AEIS Bairro Maravilha, em grande parte na zona oeste da cidade, muitas delas definidas sem poligonais georreferenciadas, e a definição de AEIS por meio de Leis Complementares, como os PEUs, nas quais muitas comunidades só foram inseridas pelo nome, sem nenhuma identificação espacial. Foi o período também do Morar Carioca e das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Contudo, Luft, Pina e Ximenes fazem um apontamento importante: “apesar do papel essencial cumprido pelas AEISs no[s] programa[s], esse instrumento não se mostrou suficiente para garantia da posse, convivendo com amplos processos de remoção forçada e reassentamentos periféricos” (2023, p.400).

Cabe, na próxima subseção, a partir do caso emblemático da Vila Autódromo, refletir, mesmo de forma breve, sobre as possíveis causas e consequências para não efetivação plena deste instrumento. É este período que antecede a revisão do Plano Diretor, iniciada em 2021. Considerando essas bases realizaremos as reflexões sobre a importância das AEIS no processo de consolidação dos territórios populares.

2.2. Aspectos das remoções ocorridas em Vila Autódromo



As remoções que ocorreram na comunidade Vila Autódromo são mencionadas, algumas vezes, em textos acadêmicos e palestras, como exemplo de que as AEISs não são capazes de assegurar a posse e a permanência, no território, das famílias de baixa renda.¹³

Observações merecem ser feitas com relação ao tema e ao exemplo utilizado, sobretudo pelo fato de que toda a investida do poder público na comunidade de Vila Autódromo, objetivando sua remoção, contou com imensa disponibilidade de verbas públicas, além de interesses econômicos privados, a partir do anúncio, no ano de 2009, de que o Rio de Janeiro havia sido escolhido para sediar as Olimpíadas 2016¹⁴.

Sob a alegação da necessidade da área da Vila Autódromo para construção do Parque Olímpico¹⁵, o Município do Rio de Janeiro concedeu licença de demolição das construções existentes na comunidade, em 2012, à Concessionária Rio Mais S.A., formada pelo consórcio de três das grandes construtoras brasileiras à época: Andrade Gutierrez, Carvalho Hosken e Odebrecht.¹⁶

Em contrapartida, a Prefeitura oferecia aos moradores de Vila Autódromo unidades habitacionais do conjunto denominado Parque Carioca, realizado através do programa MCMV, pelo valor de R\$ 105.000.000,00 (cento e cinco milhões de reais) (Romar, 2013).

Conquanto algumas famílias tenham logo aderido ao recebimento destas unidades habitacionais, a maioria da comunidade

¹³ Vide Nacif *et al.* (2023, p. 481), por exemplo.

¹⁴ Desde a década de 1990, o Município do Rio de Janeiro tentava remover a Vila Autódromo, tendo ingressado com ação civil pública com este objetivo (processo n. 0081973-19.1993.8.19.0001 - Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro), mas as Olimpíadas de 2016, realizadas no Brasil, causaram excepcionais oportunidades políticas e econômicas para este objetivo.

¹⁵ Complexo esportivo e de lazer, construído para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos das Olimpíadas de 2016, localizado onde era o autódromo de Jacarepaguá, na zona oeste da cidade, envolvendo uma área de cerca de 1,18 milhão de metros quadrados, e que, posteriormente, seria transformado em novo bairro da cidade, conforme Relatório de Acompanhamento das Ações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro na execução dos projetos referentes aos megaeventos: Copa do Mundo de Futebol 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016,

¹⁶ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 20/06/2012, Ano XXVI, n. 85. O Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública entrou com ações judiciais: cautelar e ação principal (ação civil pública n. 0075959-18.2013.8.19.0001), apontando nulidades desta licença de demolição das construções existentes em Vila Autódromo; dentre os muitos argumentos utilizados constava o de ser a área da comunidade AEIS, por força da Lei Complementar nº 74 de 2005.



recusava-se à remoção, tendo, inclusive, elaborado o Plano Popular da Vila Autódromo (PPVA)¹⁷ de urbanização da localidade, empenhando-se para que fosse adotado pela Prefeitura, em substituição ao projeto de remoção. Importante mencionar que o PPVA tinha orçamento previsto de R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais). Ou seja, a urbanização e permanência da comunidade em seu local seria bem menos custosa aos cofres públicos.

Dificultada a rápida remoção, em razão da resistência dos moradores e de decisões judiciais acerca da mencionada licitação para demolição, o Município do Rio de Janeiro passou a oferecer indenizações pelas casas em valores que não encontram comparação com remoções realizadas em alguma outra comunidade no Rio de Janeiro, nem antes e nem até o presente momento¹⁸, tendo, em 18 de março de 2015, publicado uma série de desapropriações, com base na Lei geral das Desapropriações (Brasil, 1941)¹⁹.

Absolutamente não se pode atribuir tão somente aos altos valores de indenização a mudança de rumo da luta de resistência de Vila Autódromo contra as remoções, uma vez que há uma complexidade de fatos concomitantes. No entanto, é certamente um dos motivos que podem ser apontados para a compreensão do desequilíbrio das forças em conflito e que ensejaram a remoção de maior parte dos moradores. Para eles, começaram a ser oferecidos valores de centenas de milhares de reais, o que gerou, à medida que resistências eram vencidas e acordos realizados, desconfianças nas relações entre os moradores remanescentes, perdas de lideranças influentes na comunidade, discórdias entre membros de uma mesma família e desistência, ao final, de muitos do enfrentamento à política de remoção.

Uma das imposições da Prefeitura à realização do acordo era de que a casa ou comércio negociados deveriam ser imediatamente

¹⁷ O PPVA foi realizado pelo Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da UFF e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, em parceria com os moradores, tendo sido vencedor do importante prêmio *Deutsche Bank Urban Age Award*, de iniciativa do Projeto *Urban Age*, em dezembro de 2013.

¹⁸ O Município do Rio de Janeiro logrou atingir a resistência comunitária de várias formas, dentre elas conseguindo que a própria Defensoria Pública discordasse internamente, conforme, à época, divulgado até pela grande mídia, o que levou alguns membros da instituição a apoiar a política municipal. Para acesso aos autos do recurso de agravo de instrumento nº 0021769-11.2013.8.19.0000, e à documentação da controvérsia, ver (Mendes, 2014; G1 Rio, 2014; Bevilaqua; Cherem; Pontes, 2014).

¹⁹ As desapropriações foram alvo de nova ação civil pública proposta pelo NUTH: processo judicial nº 0159686-98.2015.8.19.0001.



demolidos. Tal não se dava à toa, pois vigia liminar concedida pela então denominada 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, que somente autorizava a demolição de casas se apresentado ao juízo de primeiro grau o termo de entrega de chaves, devidamente assinado pelo detentor do imóvel residencial. Desta forma, caso o objeto da negociação não fosse a unidade habitacional do conjunto Parque Carioca, mas sim indenização, haveria proibição de demolição da construção²⁰.

Ao condicionar o acordo indenizatório à demolição imediata – claramente contrariando a determinação judicial –, a Prefeitura conseguia, também por esta via, causar mais problemas de relacionamentos internos, ante a pressão dos moradores que aderiam ao acordo para que os resistiam à remoção não fizessem valer os termos e condicionantes desta decisão judicial²¹.

²⁰ Merece destaque a decisão da Desembargadora relatora do recurso que concedeu a liminar ao juízo de primeiro grau, que autorizou demolições posteriormente à decisão liminar, com a seguinte determinação: “Considerando a alegação de fato novo e nova petição, digo, decisão, ao que tudo indica colidente com a liminar deferida, oficie-se o Juízo a quo alertando para a suspensão das imissões e esclarecendo que a urgência se deve pela necessidade de obediência ao cronograma ‘minha casa, minha vida’. A indenização se equivale a entrega de casa, posto que a urgência não se configura. Oficie-se o juízo a quo para obstar qualquer demolição objeto de mero recebimento de valores até a decisão definitiva deste recurso, alertando para eventual caracterização de falta funcional. Com urgência. Autorizo a chefe de secretaria a assinar em meu lugar” (Rio de Janeiro (Estado), 2014).

²¹ Esta tática já ocorria desde os sete primeiros casos de negociação individual na comunidade para reassentamento no conjunto habitacional Parque Carioca. Informadas as famílias acordantes, pela Prefeitura, de que somente receberiam as chaves das unidades habitacionais respectivas se fosse autorizada a demolição das casas, cercaram moradores, professores universitários, o padre local, defensoras públicas, entre outros, na Igreja São José Operário, onde ocorria atendimento da Defensoria Pública, manifestando-se contrárias às estratégias jurídicas e políticas de resistência à remoção, acreditando que os moradores resistentes ao projeto municipal impediam a solução pela qual optaram. Nesta ocasião, vigia a primeira liminar concedida pelo judiciário com relação à licença de demolição concedida à Concessionária Rio Mais S.A, que proibia toda e qualquer demolição. Vale mencionar ainda que nada impedia, contratualmente, as sete famílias de receberem as chaves de suas respectivas unidades, conforme esclarecido pela Caixa Econômica Federal, no Ofício 0145/2014/SR Rio de Janeiro Norte, de 26/03/2014, em resposta ao questionamento das defensoras públicas que atendiam os moradores da comunidade, pois não havia qualquer condicionamento contratual às demolições.



É de se esclarecer que, ao longo do período entre 2014 e 2016, mesmo as construções objeto de indenização foram demolidas, contrariando a já mencionada decisão judicial que estava em vigor²².

As demolições, da forma como foram feitas em Vila Autódromo, causaram graves transtornos à vida dos que permaneciam residindo na comunidade, com seus entulhos, que atraíam vetores de doenças e não eram retirados de forma concomitante à demolição realizada, com estragos das ruas e vielas, em razão da passagem de maquinário pesado, assim como fios de energia, telefonia, encanamentos de água e esgoto, etc. Não raro, construções que abrigavam mais de uma família foram demolidas em parte, sob o argumento de que uma das famílias assinou acordo com o ente municipal, inviabilizando a permanência das outras famílias moradoras, por evidente.

Foram tantas as demolições realizadas que, indubitavelmente, este foi um fator crucial para minar as forças de quem resistia e inviabilizar a permanência de muitos moradores em suas casas, que terminavam aceitando os valores indenizatórios.

Relativamente aos valores de indenização, também ponto de inflexão crucial para vencer a resistência de muitos moradores à remoção, todos os dados que serão a seguir expostos são públicos, pois constantes dos diários oficiais do executivo municipal à época.

Em abril de 2015, como já dito, o Município do Rio de Janeiro declarou vários imóveis da comunidade de utilidade pública para fins de desapropriação²³. Independentemente da propositura ou andamento das respectivas ações judiciais de desapropriação,

²² Lideranças da comunidade sentiam-se pressionadas, pedindo à Defensoria Pública que não impedisse a demolição de casa negociada, com base na decisão judicial liminar. Vale, neste passo, mencionar, para maior percepção e dimensionamento das pressões sofridas pelos moradores da comunidade, que o coordenador do NUTH e duas Defensoras titulares responderam, por exemplo, ao Procedimento MPRJ nº 2015.00653275, da Assessoria de Atribuição Originária em Matéria Criminal, do Ministério Público do Rio de Janeiro, iniciado no ano de 2015, que se originou em suposta notícia crime do Sindicato dos Servidores Públicos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro (SINDJUSTIÇA), sobre suas atuações por ocasião de cumprimento de um dos mandados de imissão de posse em Vila Autódromo. Ao final do procedimento, demonstrou-se forjada a notícia-crime, não tendo partido do sindicato em questão. Quem fez a falsa denúncia, inclusive com falsificação de assinatura da direção do sindicato, não foi revelado.

²³ Ver (Rio de Janeiro (Município), 2015a, 2015b, 2015c), decretos que atingiram por desapropriação as construções remanescentes de Vila Autódromo, mesmo aquelas que se situavam na AEIS instituída pela Lei Complementar Municipal nº 74/2005, devendo ser esclarecido que, desde 2014, a prefeitura já negociava administrativamente várias casas através de processos indenizatórios.



continuou negociando valores em particular com as famílias atingidas, extrajudicialmente.

Tabela 01: Desapropriações em Vila Autódromo

DESAPROPRIAÇÕES EM VILA AUTÓDROMO			
DATA	INDENIZAÇÕES	QUANTIDADE	MÉDIA DA INDENIZAÇÃO
nov/14	R\$ 5.120.388,00	5	R\$ 1.024.077,60
dez/14	R\$ 38.712.929,46	41	R\$ 944.217,79
TOTAL DE 2014	R\$ 43.833.317,46	46	R\$ 952.898,21
fev/15	R\$ 18.584.499,90	21	R\$ 884.976,19
mar/15	R\$ 3.968.669,09	6	R\$ 661.444,85
abr/15	R\$ 24.136.347,86	35	R\$ 689.609,94
mai/15	R\$ 20.475.964,95	25	R\$ 819.038,60
jun/15	R\$ 6.014.351,05	15	R\$ 400.956,74
jul/15	R\$ 20.961.987,85	45	R\$ 465.821,95
ago/15	R\$ 6.793.151,49	22	R\$ 308.779,61
set/15	R\$ 2.128.414,72	6	R\$ 354.735,79
out/15	R\$ 2.562.576,23	12	R\$ 213.548,02
nov/15	R\$ 3.286.973,32	12	R\$ 273.914,44
dez/15	R\$ 4.150.930,02	42	R\$ 98.831,67
TOTAL DE 2015	R\$ 113.063.866,48	241	R\$ 469.144,67
TOTAL DE 2016	R\$ 1.164.401,74	3	R\$ 388.133,91
TOTAL GERAL	R\$ 158.061.585,68	290	R\$ 545.039,95

Fonte: Tabela pelos autores, a partir de consultas ao Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro

Verifica-se pelas indenizações indicadas na tabela acima que o valor médio de indenização era cerca de R\$ 545.000,00 (quinhentos quarenta e cinco mil reais) por indivíduo/família, até 2016, o que até



hoje, quase uma década após, é valor bastante alto, dificilmente acumulado ao longo de uma vida de trabalho da maior parte da população brasileira. No valor médio, computamos as indenizações de quartos e quitinetes, vários construídos durante o período de demolições e remoções, e se excluídos perceberíamos que o valor médio das indenizações seria ainda bastante mais elevado. Também é de se comentar que, somados os valores de indenização ao valor do empreendimento Parque Carioca, a solução para a comunidade constante do premiado PPVA mais se destaca como a melhor para o interesse público.

No início do ano de 2016, a maior parte de Vila Autódromo estava demolida, resistindo, apenas, algumas dezenas de moradores.

Vinte famílias, em abril de 2016, representadas pela Defensoria Pública, lograram o objetivo de permanecer na comunidade, através de acordo coletivo extrajudicial, com o Município, em área urbanizada. Neste acordo, lotes foram fixados e casas construídas, prevendo-se, ainda, as construções de espaço sociocultural, quadra esportiva e praça com equipamento, entrega de habite-se das construções e título de concessão de uso especial para fins de moradia, bem como monitoramento do volume do rio local, entre outras obrigações. No próprio ano de 2016, as famílias puderam receber as chaves de suas casas, e as demais construções foram realizadas mais recentemente e já entregues, tendo sido necessária a propositura de ação para isto, que ainda está em tramitação, até o efetivo cumprimento de todas as obrigações pela Prefeitura.

Até poucos dias antes da assinatura deste acordo, famílias continuavam aceitando as indenizações, desistindo, assim, da permanência na área e da composição coletiva, então em fase de negociação.

Tanto por meio de ações civis públicas, quanto em ações individuais, visando à anulação dos decretos de expropriação, assim como na defesa formulada nas ações de desapropriação, o argumento de ser a Vila Autódromo uma AEIS, através da Lei Complementar nº 74 de 2005, foi utilizado, juntamente com muitos outros argumentos fundamentados, visando demonstrar o direito dos moradores à não remoção. Muitos deles, inclusive, tinham títulos de concessão real de uso, outorgados pelo Estado do Rio de Janeiro, e que não foram revogados. Ainda que tais argumentações lograssem apenas



sucessos breves nas ações individuais de desapropriação e de nulidade delas, o decurso do tempo foi importante para a reorganização dos moradores resistentes e seus apoiadores, bem como para pressionar a Prefeitura em razão da proximidade da data dos jogos olímpicos.²⁴

A argumentação de ser a área da comunidade uma AEIS não somente auxiliou juridicamente a defesa, como fortaleceu os próprios membros da comunidade, que a utilizaram nas campanhas públicas criadas, com apoio de movimentos sociais, e que marcaram a luta da comunidade, em entrevistas para os mais diversos meios de comunicação, em audiências públicas, nas reuniões com o próprio prefeito e secretários do Rio de Janeiro, etc., enriquecendo o repertório já extenso dos motivos para permanência da Vila Autódromo.

Deste modo, é possível concluir que a existência de um instrumento de natureza urbanística como a AEIS contribui para a defesa da permanência da população de baixa renda, pois territorializa o direito subjetivo da população local à regularização fundiária, mas depende da observância do instrumento e das obrigações por ele instituídas em relação às políticas públicas, pelas autoridades, o que é absolutamente desejável, embora nem sempre ocorra, como exemplifica Vila Autódromo. Por outro aspecto, o inequívoco conhecimento da população que se encontra no território, sobre o significado do instrumento em relação à segurança da posse e ao direito à moradia, também contribui em muito para a materialização de um novo tratamento aos assentamentos informais, que não podem ser chamados simplesmente de ilegais ou irregulares.

Os pontos tratados, em especial os interesses econômicos e políticos na retirada da população moradora do local, área de valorização no mercado imobiliário, os valores indenizatórios incomparáveis com quaisquer outras remoções de favelas na cidade do Rio de Janeiro – quiçá de todo o país –, que bem demonstram o tamanho daqueles interesses, as demolições inviabilizando a permanência dos moradores, a provocação de atritos entre os membros da comunidade, a insegurança dos moradores, etc., certamente dão ao caso de Vila Autódromo contornos que estão bem além da simples consideração ou desconsideração das AEISs

²⁴ A liminar deferida na ação civil pública de 2013, que não permitia a demolição das casas cujos moradores realizaram acordos indenizatórios, permanecia em vigor.



como instrumentos urbanísticos importantes para a segurança da posse de famílias que residem em favelas.

Na experiência dos autores, moradores das favelas do Rio de Janeiro costumam se insurgir, inclusive, contra os valores indenizatórios oferecidos pelo município, mesmo quando da hipótese de comprovação técnica de se tratar de área de risco não passível de mitigação, não raro preferindo permanecer onde estão do que receber quantias que reputam aquém do valor de suas casas e são incapazes de servir para aquisição de nova moradia, ainda que em área não infraestruturada.

Em razão da consciência de várias famílias acerca de seus direitos, mesmo de muitas que não conseguiram se manter no território, ante o desigual embate que nele aconteceu, e que as obrigaram a ceder aos objetivos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, hoje, 20 famílias permanecem na área, que se mantém AEIS por força da Lei Complementar nº 74 de 2005, por conseguirem resistir ao processo de remoção.²⁵

Como vimos, trata-se de caso ocorrido na zona oeste da cidade, que, como sabemos, é uma região de expansão imobiliária, tanto para o poder público, como para particulares, sendo que, com relação a estes últimos, forças paraestatais também se incluem, alterando a dinâmica da produção do espaço, como desenvolveremos a seguir.

2.3. As AEIS são caminhos abertos para grupos paraestatais?

De se pontuar, de imediato, que não são os autores sociólogos, antropólogos, jornalistas investigativos, etc., não possuindo conhecimento específico nestas disciplinas, razão pela qual se limitarão a tratar dos dados que dispõem, relativos às questões habitacionais, relacionando-os a atuais trabalhos que envolvem essas ciências e que vêm tendo repercussão na sociedade.

²⁵ O acordo extrajudicial com o Município do Rio de Janeiro encontra-se em execução judicial, através do Processo n. 0071594-08.2019.8.19.0001, tendo o ente público já construído a quadra poliesportiva, a praça e o centro sociocultural, restando, ainda, a obrigação de fornecer os "habite-se" e os títulos de concessão de uso especial para fins de moradia às famílias.



Neste passo, muito se tem falado, ante à dramática situação da violência na cidade do Rio de Janeiro, perpetrada, em especial, pelas assim chamadas milícias, da questão habitacional relacionada às suas atividades.

Formadores de opinião, no meio acadêmico e na mídia profissional, têm apontado a existência de uma má utilização ou mesmo um total desvirtuamento do uso do instituto das AEIS e de outros instrumentos urbanísticos por estes grupos criminosos.

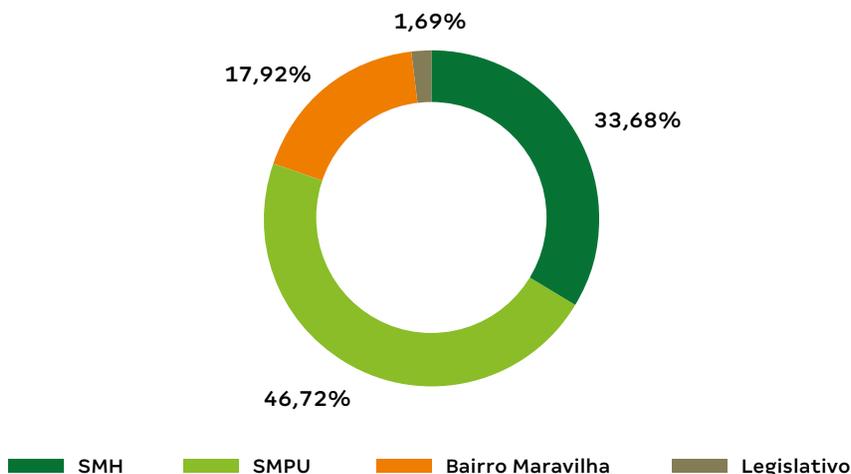
A título de exemplificação, vejamos trechos da entrevista do renomado jornalista investigativo Chico Otávio, ao também jornalista, Guilherme Amado, do site de notícias Metrôpoles:

[...] basta você consultar o site da câmara municipal pra ver que houve, de um tempo pra cá, uma espécie de profusão de projetos de criação de áreas de especial interesse social. (...) o que que é isso? É você legalizar uma ocupação irregular em comunidades (...) ela flexibiliza as exigências legais e então permite que o morador pobre, o morador comunitário, possa legalizar o seu loteamento. Ou seja, o propósito é excelente. (...) é você trazer pra legalidade, pra vida social (...) essas comunidades que estavam ali à margem da lei (...) fundiária. O que aconteceu, de fato, é que os vereadores, alguns vereadores, eu não digo todos, passaram a aprovar projetos de implantação de áreas de especial interesse social em condomínios de luxo, né, condomínio muito provavelmente já erguido por milicianos, por organizações criminosas (...) você encontra casas com piscina, quadras de tênis, (...) e isso acontece o tempo inteiro aqui na Câmara Municipal do Rio de Janeiro (...). O princípio foi democrático, mas, de certa forma, esse poder transformou as câmaras municipais em balcões de negócios (Guilherme, 2024, 13 min 21 s).

Os dados da Prefeitura do Rio de Janeiro, no entanto, não corroboram a afirmação de que houve uma profusão de projetos do legislativo municipal, ao menos até o ano de 2022, de criação de AEIS.

Conforme se verifica na figura abaixo, o percentual de AEIS aprovadas na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro é de apenas 1,69%, o que com certeza não é número que endosse a afirmativa feita na entrevista, de tamanha efetividade do legislativo na autoria da aprovação de AEIS, a ponto de desvirtuar o instrumento em desfavor da população pobre e em favor de interesses criminosos:

Gráfico 1: Número de relativo de AEIS por setor da autoria



Fonte: Prefeitura Municipal Rio de Janeiro, 2023, p. 138

Percebe-se pelos dados acima que 98,31% das AEIS instituídas na cidade do Rio de Janeiro são provenientes da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMPU), da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e do Bairro Maravilha, ou seja, do próprio executivo municipal.

Em um outro giro, cabe observar que também vereadores que não têm seus nomes associados a organizações criminosas apontadas na entrevista em referência, provocados pelas comunidades pobres interessadas na regularização fundiária e no reconhecimento do poder público de sua existência, apresentam projetos de criação de AEIS, logrando por vezes aprovação e outras não. Podemos aqui trazer os exemplos recentes de projetos já aprovados, rejeitados e em andamento: Trapicheiros, pequena comunidade da Tijuca, Areal Areinha, área que faz parte do Complexo de Rio das Pedras e é claramente de moradia de população de baixa renda, Barrinha, pequena comunidade desta localidade da Barra da Tijuca, Arroio Pavuna, também zona oeste da cidade, Indiana, localizada na Tijuca, São Januário, em São Cristóvão, Dandara e Terra Prometida, ambas em Coelho Neto, além de 55 ocupações na área central da cidade do Rio de Janeiro, exemplificativamente. Estes projetos são de autoria de Babá (PSOL), Reimont (PT) e Renato Cinco (PSOL), à época em



que eram vereadores, Edson Santos (PT), Luciana Boiteux (PSOL), Tainá de Paula (PT) e Thais Ferreira (PSOL), todos envolvidos com as causas das populações vulnerabilizadas da cidade.

Também no âmbito da pesquisa acadêmica, notamos informações relacionadas às comunidades do Rio de Janeiro que contém equívocos capazes de causar dificuldades aos moradores de favelas em sua luta por reconhecimento e regularização fundiária e urbanística. Neste sentido, podemos citar o trabalho *A Expansão das Milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*, o qual apresenta, de início, uma informação que não está de acordo com os elementos que envolvem a situação exposta:

Na comunidade supracitada [não nominada, mas descrita como uma das maiores do Brasil e situada na zona oeste], onde se realizou o trabalho de campo de um de nossos pesquisadores, a associação de moradores assume contornos de polo jurídico-empresarial da milícia no tocante aos empreendimentos imobiliários, como um de seus apontamentos demonstra de maneira enfática: A sede da associação é o lugar em que se realiza as negociações e os contratos de compra e venda, além disso, o mercado miliciano conta com imobiliárias informais, que vendem imóveis ainda em construção, orientando a ocupação pelo comprador, pois assim, depois de ocupado, o poder público encontraria dificuldades legais para operar o despejo ou remover o imóvel, como aconteceu com os prédios da Muzema em que a prefeitura entrou com ação de remoção e foi negada pelo Poder Judiciário. Os milicianos também se relacionam com a Subprefeitura de Jacarepaguá e sabem com antecedência as ações realizadas pelo poder público municipal no local (GENI, Observatório das Metrôpoles, 2021, p. 30, grifos dos autores).

Evidentemente, o trabalho em referência é importante e contribui para o diagnóstico da situação da criminalidade no Rio de Janeiro e das relações entre milícias e poder público. No entanto, não podemos nos furtar a comentar a questão dos referidos prédios da Muzema. Conquanto esta parte do artigo não especifique a quais prédios da comunidade se refere, a parte abaixo transcrita deixa claro tratar-se do conjunto de seis prédios, dentre os quais dois deles desabaram em abril de 2019.

os dados de legalizações, por sua vez, foram utilizados como um proxy da atividade imobiliária ilegal, caracterizada pela



grilagem de terras e construções ilegais posteriormente legalizadas, e indicaram uma intensa atividade imobiliária ilegal nas áreas de milícia. Verifica-se nessas áreas uma coerção violenta sobre os processos de fiscalização, o que torna viável o parcelamento ou a construção ao arrepio da lei, contando-se depois com a possibilidade de legalização, viabilizada por legislações ‘facilitadoras’ em nível municipal, como as leis de mais valia. Esse processo foi evidenciado no caso trágico da Muzema (GENI, Observatório das Metrôpoles, 2021, p. 35).

A Muzema, comunidade mencionada nos trechos em destaque, situa-se no bairro de Itanhangá, zona oeste do Rio de Janeiro, entre às comunidades Tijuquinha e Rio das Pedras, cortadas pela Av. Engenheiro Sousa Filho. Os prédios referidos, que foram alvo do acontecimento trágico, contudo, não obtiveram do judiciário qualquer decisão, até o presente momento, que impedisse a Prefeitura de efetuar a demolição ou a evacuação dos prédios, com a remoção dos moradores²⁶ e, inclusive, não estão em área definida como AEIS pela Prefeitura da cidade.

Diversamente, as decisões judiciais, desde o início, são no sentido de que a Prefeitura detém poder de polícia para efetuar a demolição. Como há diversos moradores que adquiriram unidades destes prédios com esforço econômico próprio, há expectativa de todos de que a Prefeitura não faça a demolição, devendo destacar que, na última vistoria realizada pela equipe técnica do NUTH, as construções não apresentavam trincas, rachaduras ou outros sinais indicativos de risco iminente. São interessados, ressalte-se, as próprias famílias e indivíduos, adquirentes das unidades e não os que se beneficiaram com a exploração deste mercado.

O próprio estudo em referência (*Ibid*, p.31), aponta o uso de “pesados maquinários, trabalhando em ritmo diuturno, visando à preparação da terra para construção”, assim como a necessidade de que encostas sejam “escavadas e aplainadas”, de que grandes quantidades de terra, barro e areia sejam “transportadas em caminhões”, além do emprego de “número considerável de trabalhadores”, concluindo ao final que é possível afirmar que “as prefeituras e seus órgãos de fiscalização simplesmente fingem ignorar esses empreendimentos”.

²⁶ Vide Agravo de Instrumento 0015378-93.2020.8.19.0001 e Rio de Janeiro (Estado) (2019);



É importante destacar isso, a fim de que o problema não recaia nas costas da população moradora de favelas e ocupações. Não há razão para que os poderes públicos não coíbam o mau uso e ocupação do solo; o que não se pode admitir é que as pessoas mais pobres arquem com as consequências de ações e omissões a que não deram causa.

Assim, se faz necessário distinguir as questões, a fim de que graves injustiças sociais não se confundam com atividades que devem ser tratadas no âmbito da justiça penal.

A legislação urbanística recente, criada a partir da Constituição da República de 1988, em especial o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores, são um avanço no sentido de uma sociedade mais inclusiva, e não é nesta legislação que se encontram as mazelas que são notórias na cidade do Rio de Janeiro, mas sim na falta de determinação dos poderes públicos em cessar com as diferenças qualitativas, e também éticas, entre a cidade formal e as áreas de população vulnerabilizada.

Neste passo, alguns dados precisam ser de conhecimento geral, pois demonstram que mesmo as áreas atualmente relacionadas ao domínio de milícias não se caracterizam, ao sentir dos autores, em seu todo, como fruto de ocupação ou urbanismo criado por estes grupos.

Exemplificando, Rio das Pedras, uma das maiores favelas do Brasil, começa a surgir na década de 1980. Atualmente quase a totalidade da comunidade é AEIS.

No entanto, essas AEIS são de iniciativa do poder executivo nas décadas de 1990 e 2010, a saber: Lei nº 2.616 de 1998, Sítio Pai João (Conjunto Residencial São Bartolomeu sito à Estrada de Jacarepaguá nº 3.145 e Rio Novo/Rio das Flores - Estrada Variante de Jacarepaguá); Lei nº 2.818 de 1999 (Rio das Pedras, Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, Areal 1 e Areal 2); Lei nº 5.359 de 2011 (Lotes nº 9, 11, 12, 13, 16 e 17 do P.A.A. nº 10.090 e P.A.L. nº 37.215 - Estrada de Jacarepaguá nº 3.145, Bairro de Jacarepaguá).

Como já mencionado na primeira parte deste artigo, a AEIS especificada acima do ano de 1998 foi criada para consolidação do programa favela bairro na localidade. Apenas a área conhecida por Areal Areinha teve projeto de AEIS aprovado recentemente e foi de iniciativa do então vereador Reimont (PT), pertencente ao campo progressista da política fluminense.



Logo, muito dificilmente se pode afirmar o uso deste instrumento urbanístico, no caso desta comunidade, considerada berço da milícia no Rio de Janeiro, associado a interesses ilegais de controle do território, em razão da iniciativa e dos anos de criação.

O fato de ser AEIS, ademais, não significa que o executivo não tenha a obrigação de ordenar a ocupação da área, bem como criar seus parâmetros²⁷. Aliás, a ausência do cumprimento de suas obrigações com relação ao uso e ocupação do solo, mesmo nas AEIS, pois, enfatize-se, estas obrigações permanecem para o poder público nestas áreas, acabam por acarretar iniciativas locais, que geram construções bastante verticalizadas, chegando a 12 andares, como pode ser visto na comunidade da Rocinha, por exemplo. Além disso, dinâmicas locais também incentivam um pujante comércio interno nas comunidades.

É de se comentar, e tal realidade é de conhecimento geral, que as favelas foram erigidas por iniciativa da própria população, não integrante de milícias ou narcotráfico, mesmo na zona oeste, e que, portanto, objetivam solucionar a questão habitacional e não o controle do território para fins criminais. E é importante reafirmar essa história, já tão contada pela literatura acadêmica, para não incorreremos novamente na criminalização da pobreza.

Observe-se, ainda, que aos exemplos acima poderíamos somar muitos outros, também em razão da experiência do trabalho no NUTH. No entanto, cabe lembrar que os elementos apontados podem ser aplicados para todo tipo de domínio criminoso, incluindo o do tráfico de drogas.

Por fim, destaca-se o fato de que a Prefeitura do Rio de Janeiro simplesmente não demarca AEIS vazias, que são áreas não ocupadas e destinadas à produção de HIS, recusa-se, até, a esta demarcação, como resultou claro no processo do novo Plano Diretor, que será tratado na próxima parte deste artigo, o que significa que, ao não reservar áreas para destiná-las à população de baixa renda, o que é política pública mais do que necessária em razão do déficit habitacional e da crise urbana, deixa a população vulnerável à mercê das atividades ilegais de construção de moradia. Concomitantemente, também favorece, com sua omissão, o mercado formal, que consegue controlar mais facilmente o valor da terra.

²⁷ Como, por exemplo, taxa de ocupação do Terreno, Gabarito, afastamentos etc.



3. O NUTH, O CONSELHO POPULAR E O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO

No âmbito da política urbana, o Plano Diretor é considerado a principal lei em matéria de planejamento urbano municipal, sendo imperioso acompanhar seu debate, seja para evitar retrocessos, seja para contribuir para ampliação da distribuição da riqueza produzida pela cidade. O Plano Diretor é o instrumento que registra a construção da política urbana e, conforme previsto no Estatuto da Cidade, tem que ser revisto a cada 10 anos. Entendemos que esse pode ser um dos caminhos para produzir cidades mais democráticas e socialmente referenciadas. Portanto, o debate de sua revisão não pode ser negligenciado, pois terá consequências para a vida cotidiana de toda população do Rio de Janeiro, quer ela esteja engajada em discutir o plano, ou não.

Cabe lembrar que os últimos anos foram excepcionais, tendo sido considerado por muitos que não era o momento adequado para realizar a revisão do Plano Diretor, pois estávamos vivendo a pandemia da COVID-19. No entanto, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, através da Secretaria Municipal de Urbanismo, deu continuidade ao processo de revisão que havia se iniciado em 2019, ainda no mandato de Marcelo Crivella (2017-2020), no âmbito do Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor²⁸ (CTPD), formado por diversos técnicos da Prefeitura e que possui o objetivo de acompanhar a efetividade do plano e preparar um diagnóstico preliminar que subsidia as tomadas de decisão do executivo.

Para contextualizar melhor o momento, em 2021, se inicia o novo mandato do Prefeito Eduardo Paes, que no campo da política urbana passou a atuar em duas frentes: a revisão do Plano Diretor em concomitância com os debates para elaboração do projeto Reviver Centro, destinado a regular o uso e ocupação do solo especificamente da região central da cidade, mesmo sem a aprovação e término do processo da revisão do Plano Diretor.

²⁸ “Estrutura técnica específica, integrando agentes setoriais de planejamento e execução da administração direta e indireta do Município [Rio de Janeiro] no que diz respeito ao desenvolvimento urbano e ambiental” (Rio de Janeiro (Município), 2013b).



A Prefeitura divulga, então, o cronograma de toda a revisão do Plano Diretor, prevendo seu término para o final de 2021, lembrando que a proposta antes de passar pela Câmara Municipal, deveria ser encaminhada ao Conselho Municipal de Política Urbana²⁹ (COMPUR). No dia 22 de março de 2021, aprova, através de edital, o chamamento público para seleção de organizações da sociedade civil para participar do processo de elaboração da revisão do Plano Diretor³⁰ e compor as Câmaras Temáticas, sendo elas: Princípios, Diretrizes e Objetivos da Política Urbana e Territorialização Das Políticas Setoriais; Ordenamento Territorial; Instrumentos da Política Urbana; Estratégias de Implementação e Controle; Parcelamento do Solo; Uso e Ocupação do Solo.

Por fim, é importante dizer que esse artigo não tem a intensão de avaliar todo o processo nem narrar todas as iniciativas em relação a revisão do Plano Diretor da cidade. Na próxima subseção, vamos

²⁹ Criado em 2005, pela Lei nº 3957, é órgão participativo e consultivo do Poder Público Municipal, relativo ao desenvolvimento urbano, com vistas ao Sistema Municipal de Planejamento. O COMPUR tem participação paritária e será integrado por sociedade civil organizada e órgãos públicos municipais.

³⁰ Entre a sociedade civil, estavam no edital: Associação Brasileira de Combate ao Lixo Marinho – ABLM; AMAGÁVEA – Associação de Moradores da Gávea; AMOR – Associação dos Moradores do Recreio dos Bandeirantes; Articulação do Plano Popular das Vargens; Associação de Condomínios de Barra Bonita; Associação de Moradores e Amigos de Laranjeiras – AMAL; Associação dos Amigos do Parque Nacional da Tijuca; Associação dos Moradores e Amigos de São Conrado – AMASCO; Associação Empresarial de Campo Grande, Rio.; Associação Recicla Ambiental Social; Associação Redes de Desenvolvimento da Maré; Câmara de Comércio, Indústria e Serviços do Brasil – CISBRA; Câmara Empresarial do Rio; Casa de Cultura Saravá Bien – Experiência Criativa; Centro de Articulação de Populações Marginalizadas; Centro de Integração na Serra da Misericórdia; Circo Crescer e Viver (Programa Social Crescer e Viver); Clube de Engenharia; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro – CAU RJ; Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência COMDEF RJ; Conselho Popular do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro – CREA-RJ; CSC-RJ Comissão de Segurança na Ciclismo do RJ; Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro; Federação dos Hospitais e Estabelecimentos de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FEHERJ); Frente Ampla Suburbana; Fundação CDDH Bento Rubião; Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB RJ; ICOMOS -BRASIL – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios; Instituto Black Bom; Instituto Com a Palavra; Instituto JNG – Projetos de Inclusão Social; Instituto Raízes em Movimento; Missão Rocinha; MLB – Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas; Museu do Graffiti/Rongo RJ; Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária popular Luiza Mahin (UFRJ); Observatório de Favelas do Rio de Janeiro; Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/RJ; Programa de Engenharia Urbana da Escola Politécnica da UFRJ – PEU/POLI/UFRJ; Programa de Extensão – Rede de Agroecologia da UFRJ; Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGG/UFRJ; Regional Rio de Janeiro da FIABCI-BRASIL; SARJ – Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio de Janeiro; SEAJ – Sociedade dos Engenheiros E Arquitetos do Estado do RJ; Sindicato Dos Empregados No Comércio Do Rio De Janeiro; Transporte Ativo; União Brasileira de Mulheres (UBM) (seção Rio de Janeiro); União Espiritualista de Umbanda do Estado do Rio de Janeiro; União por Moradia Popular do Rio de Janeiro – UMP; Universidade Veiga de Almeida – UVA.



abordar as razões que orientaram o NUTH a participar das audiências públicas realizadas no âmbito de sua revisão.

3.1. O Conselho Popular e a preparação para o debate público

Antes de dar início a sua participação nos grupos temáticos da Prefeitura, o NUTH debateu com o Conselho Popular (CP), coletivo de lideranças populares do Rio de Janeiro, engajado na luta pela moradia, cuja maior parte utiliza o serviço jurídico público e gratuito da Defensoria Pública, e com ele foi pensada a participação na revisão do Plano Diretor e os objetivos principais a serem buscados.

Inicialmente, era urgente formalizar uma crítica ao Executivo por insistir na revisão do Plano Diretor durante a pandemia. Essa posição também foi acompanhada pelo Fórum Popular do Plano Diretor (FPPD) (Fórum, 2021). Solicitou-se, através de ofício, o cancelamento do processo de revisão até a garantia das condições sanitárias, bem como manifestações no mesmo sentido foram feitas durante as audiências e em cartas abertas ao ente municipal. Este, no entanto, entendeu que o processo de revisão seguiria no formato virtual.

Após a negativa da Prefeitura em adiar a revisão, os movimentos organizados se reuniram novamente para avaliar se permaneceriam no processo. O CP decidiu participar do processo de discussão, pois entendeu que se retirar não ajudaria a luta das comunidades por moradia. O NUTH, assim, organizou-se para também acompanhar o processo de revisão do Plano Diretor, seguindo a decisão tomada pelas comunidades que atende. Por outro lado alguns movimentos sociais, núcleos acadêmicos e ativistas se posicionaram contrários a decisão da participação na revisão em plena pandemia, pois consideraram que isto seria uma forma de legitimar o processo que reputavam incapaz de gerar efetiva participação popular, preferindo, paralelamente, organizar eventos, seminários e atividades virtuais discutindo a questão do planejamento na cidade³¹.

O CP, junto com o NUTH, aprofundou seus debates internamente e estabeleceu propostas prioritárias que norteariam

³¹ Como, por exemplo IPPUR (2021).



nossas participações no processo, a saber: 1. criação de novas Área de Especial Interesse Social (AEIS); 2. crítica às OUCs (e defendendo uma porcentagem de CEPACs³² destinadas à Habitação de Interesse Social); 3. oposição ao projeto do Reviver Centro, que deveria integrar o projeto do Plano Diretor em discussão; 4. destinação de 100% de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) para fundo destinado à Habitação de Interesse Social; 5. apoiar coeficiente básico igual a um para aplicação da OODC em todo território da cidade e, por fim; 6. ampliação da participação social nos fóruns/conselhos decisórios criados pelo Plano Diretor³³.

A partir destas seis propostas e dos compromissos assumidos com o CP, o NUTH participou dos grupos temáticos da revisão do Plano Diretor.

O primeiro embate ocorreu na discussão do Reviver Centro (Lei Complementar nº 229 de 2021). Não cabe aqui, neste artigo, realizar a discussão de mérito, mas, em resumo, pode-se dizer que o Reviver Centro não trouxe avanços concretos na luta pelo direito à moradia na área central. A principal contribuição do NUTH, neste ponto, foi indicar, com o envio de nota técnica, 55 ocupações de baixa renda para serem definidas como novas AEIS. Contudo, a Câmara Municipal (CMRJ) rejeitou a ideia integralmente. Questionou-se, também, por meio da nota técnica (NEPHU, 2021), a isenção fiscal que restou consolidada na lei, que beneficia os proprietários devedores de IPTU e ignora as previsões do Estatuto da Cidade e da Constituição Estadual, que possibilitam a arrecadação de imóveis e sua destinação para HIS, entre outros temas da lei.

Posteriormente, os demais embates se deram dentro dos grupos temáticos do Plano Diretor, que, para efeito metodológico, dentro das prioridades estabelecidas com o CP, podemos destacar vis-à-vis as seguintes duas polêmicas relativas às AEIS:

³² “Os CEPACs são títulos mobiliários, regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que podem ser negociados no mercado. Correspondem à contrapartida dos proprietários, usuários permanentes ou investidores adquirentes do potencial adicional de construção. O título desvincula a posse do terreno do potencial construtivo, ou seja, do direito adicional de construir já que qualquer um pode comprar o título, independentemente de ter ou não um lote, gerando um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada” (Sousa, 2016, p. 47).

³³ Essas propostas ficaram detalhas na Carta do Conselho Popular, intitulada *Por Um Plano Diretor Popular: Queremos Moradia Digna, Vacina, Emprego E Comida No Prato* (Conselho Popular, 2021).



3.2. Polêmica 01: AEIS x ZEIS

Um debate novo, neste processo, foi a diferenciação de AEIS e ZEIS. Como explicamos anteriormente, tais denominações são sinônimos, mas no caso específico da revisão do Plano Diretor em tela, a Prefeitura propôs uma distinção que será abordada em seguida.

Em síntese, os técnicos da Prefeitura queriam definir que todas as comunidades (indicadas no SABREN³⁴) deveriam ser definidas como ZEIS. Para que os demais zoneamentos urbanos da cidade não tivessem predominância sobre as comunidades, este zoneamento atuaria como uma área de transição entre os demais zoneamentos e as AEIS, e teria uma legislação de uso e ocupação do solo específica, ou seja, diferente dos demais zoneamentos previstos. A ideia foi bem recebida pelos integrantes dos grupos temáticos. Porém, durante o processo, quando foi transformada em Projeto de Lei Complementar nº 44-A de 2021, a ideia não constava no texto da própria Prefeitura. Ela foi alterada pelo Executivo, ao arrepio do grupo temático (como diversos outros dispositivos), pois indicou que só as comunidades que tivessem mais de 500 unidades habitacionais caracterizar-se-iam como ZEIS, fazendo com que a intenção original da proposta se reduzisse ao excluir as pequenas comunidades.

Abriu-se, então, na sequência, a polêmica no COMPUR, com relação a este tema, pois os debates dos grupos temáticos já haviam se encerrado. O COMPUR, por sua vez, delibera pela construção de uma comissão para discutir, entre outros pontos, os aspectos ligados as AEIS e ZEIS no município. Deste processo, foi possível garantir, conjuntamente, entre Poder Executivo e sociedade civil uma nova modalidade de AEIS, que abordaremos a seguir.

Tendo em vista a dificuldade de reverter a posição do Executivo em relação às ZEIS, a comissão acima mencionada, que contou com a participação do NUTH, apresentou uma sugestão objetivando ampliar a segurança na posse das diversas comunidades já reconhecidas pelo SABREN e que não possuíam mais de 500 unidades habitacionais.

Por fim, o novo Plano Diretor, Lei Complementar nº 270 de 2024, manteve no seu texto final as definições de AEIS 1³⁵ (ocupadas)

³⁴ Sistema de Assentamentos de Baixa Renda. Ver mais em SABREN (2022).

³⁵ "AEIS 1: áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários, edificações e empreendimento habitacionais, voltadas para habitação de



e as AEIS 2³⁶ (vazias), que já constavam no Plano Diretor anterior, e foi acrescentado no Art. 138, inciso II, alínea c, a modalidade de AEIS 3, definida como:

todas as áreas ocupadas por população de baixa renda, não categorizadas como AEIS 1 ou demarcadas como ZEIS, consolidadas no tempo, na forma da Lei Federal nº 10.257/2001 e Lei Federal nº 10.406/2002, identificadas pelo Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN) ou classificadas como aglomerado subnormal pelo IBGE, além dos conjuntos habitacionais (*Ibid.* cap. II, art. 138, par. 1, inc. II, alínea c).

Este texto pode ser considerado um grande avanço em relação aos desdobramentos sobre políticas públicas no município, pois obriga que o Executivo considere todos os assentamentos existentes há mais de 5 anos, identificados pelo SABREN ou pelo IBGE, dentro do processo de planejamento da cidade, como destinados ao interesse social, o que contribui imensamente na sua defesa jurídica.

Em relação às ZEIS, o limite de 500 unidades, apontado no início desta subseção, acabou retirado do texto final. As ZEIS ficaram definidas no Art. 334, inciso X, como:

Zona de Especial Interesse Social – ZEIS: zona consolidada, ocupada por população de baixa renda, predominantemente para moradia, cujas características de ocupação usualmente não permitem a consideração do lote como referência para o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos (*Ibid.* art. 334, inc. X, grifo nosso).

interesse social, para promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS, contempladas no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social– PMHIS” (Rio de Janeiro (Município), 2024, cap. II, art. 138, par. 1, inc. II, alínea a).

³⁶ “AEIS 2: áreas com predominância de terrenos ou edificações vazios, subutilizados ou não utilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza para promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS, equipamentos urbanos e comunitários e melhorar as condições habitacionais da população moradora, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS” (Rio de Janeiro (*Ibid.* cap. II, art. 138, par. 1, inc. II, alínea b).



Reforçando a luta por permanência, as ZEIS foram demarcadas nos mapas de zoneamento da cidade, não levando em consideração o critério de número de unidades habitacionais.

É de se mencionar uma leitura crítica, por parte de alguns setores dos movimentos sociais e acadêmicos, como *Nacif et al.* (2023, p. 465–485), acerca do instrumento. A primeira aponta que, tanto as AEIS, com destaque para as aprovadas pelo Legislativo, quanto as ZEIS, podem contribuir com a tentativa de legalização de imóveis construídos de forma irregular pelas milícias.

O urbanismo miliciano³⁷, como é apresentado por muitos autores, é muito mais uma consequência da atual situação política, social e econômica do Rio de Janeiro do que uma causa. Pilatti *et al.* (2023, p.25–32), avaliam que o instrumento pode ser um facilitador das políticas de remoção pelo Executivo, pois o Art. 381, § 4º diz que “as áreas em situações de risco não passíveis tecnicamente de mitigação serão consideradas áreas *non aedificandi*, **independentemente de sua localização em ZEIS**” (Rio de Janeiro (Município), 2024, grifo nosso). As autoras ainda afirmam que as AEIS e – não seria demais incluir as ZEIS – não têm sido garantia de segurança da posse, mencionando como exemplo, o caso de Vila Autódromo.

Ao nosso ver, no entanto, para as milícias é despidendo estar a área de suas construções em AEISs ou não, sendo certo que muitas das atuais e novas construções são realizadas em áreas de proteção permanente ou mesmo unidades de conservação. Nas áreas já construídas pelas milícias e que estejam dentro de AEISs o mais provável, na experiência de atendimento à população, é que se tratem de construções já consolidadas para moradia ou que rapidamente assim acabem por se caracterizar, nas quais residem população de baixa renda, seja por posse própria, seja por aluguel, sendo certo que este ainda é um problema a ser solucionado pelo poder público e independentemente de se tratar de AEIS ou não. Cremos, assim,

³⁷ “Utilizamos o conceito urbanismo miliciano para descrever esse tipo de intervenção urbana, que inclui a apropriação ilegal de terras públicas e seu loteamento, a construção em massa de edifícios e as operações imobiliárias e de financiamento por meio de crédito informal. Protegidas pela impunidade ou pelo consentimento tácito, as milícias evitam os controles municipais para se apropriarem de terrenos e erguerem edifícios sem qualquer supervisão e sem sequer terem planos de desenvolvimento aprovados pelas autoridades competentes.” (Benmergui; Gonçalves, 2024).



que certamente a atuação das milícias deve ser coibida pelo poder público, mas não são as AEISs que as incentivam, mas a ausência de política pública de moradia consistente e, também, de segurança pública, que acabam por acentuar a vulnerabilidade de famílias pobres nesses territórios.

Avaliamos, por outro aspecto, que a inclusão de diversas comunidades na definição de AEIS 3 dá-lhes mais segurança jurídica para a defesa da permanência no território, ainda que por ora excluídas da listagem de favelas a serem urbanizadas no próximo decênio, o que, por outro aspecto, já se torna pauta de luta até a próxima revisão do Plano Diretor.

3.3. Polêmica 02: Criação de novas AEIS

O Projeto de Lei Complementar nº 44 de 2021 não contemplou a criação de novas AEISs, mesmo tendo sido apresentadas dezenas de novas propostas pelo mapa colaborativo que foi disponibilizado no formato on-line.

O NUTH, através de sua Equipe Técnica, apresentou, em diversas reuniões, audiências e plenárias, cerca de 90 propostas de novas AEIS, incluindo propostas para AEIS vazias³⁸. É de surpreender que até hoje, passados **três anos** do início dos debates, não sejam apresentadas as justificativas para a não inclusão dessas comunidades na listagem de AEIS 1. O máximo de resposta que obtivemos foi que, após a aprovação do Plano Diretor, o município encaminharia a discussão no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS). Ou seja, muito se falou a respeito da necessidade do plano ser ágil, moderno e autoaplicável, contudo, quando se trata de HIS as discussões parecem sempre ser colocadas para segundo plano ou segundo momento. Ficou também salientada a dificuldade da Prefeitura em definir um Mapa de AEIS como resultado da revisão do Plano Diretor.

A Prefeitura criou o instrumento das AEIS Vazias, mas nunca definiu uma área sequer (desde 1992), sendo certo que na cidade existem diversos terrenos vazios e subutilizados que poderiam ser reservados e/ou revertidos para projetos de interesse social.

³⁸ Ver Plano (2021).



O Censo de 2010 aponta que existem 203.711 imóveis particulares subutilizados no município do Rio de Janeiro, o que acompanha a tendência nacional, ao se verificar que os imóveis subutilizados tendem a acompanhar a taxa de déficit habitacional. Contudo, não há esforço do município de aprofundar esses dados e revertê-los em favor dos mais vulneráveis.

Iniciativas mais recentes da Prefeitura da Cidade sobre a situação dos imóveis na área do Centro do Rio de Janeiro apontou alguns imóveis próprios vazios e subutilizados. Destaca-se o Programa Centro para Todos³⁹, no qual se encontram mapeados cerca de **877** imóveis vazios e subutilizados somente na área central.

Esses dados já apontam para um enorme estoque de terrenos que poderiam ser definidos como AEIS vazias. Surpreende que a Prefeitura não consiga realizar sequer uma proposta que inclua, em cada Área de Planejamento (AP) da cidade, uma lista de AEIS vazias que possam futuramente ser incorporadas a projetos de produção de moradias, ou mesmo recuperação e adaptação das unidades existentes.

Avaliando a polêmica 02, foi possível perceber que a Prefeitura e suas secretarias não estavam preparadas para avançar no debate da espacialização e definição de novas AEIS. Contudo, no decurso de tempo de três anos de revisão, esse trabalho poderia ter sido executado se fosse prioridade do Executivo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PERSEGUINDO A DEFESA PELA PERMANÊNCIA E PELA MORADIA

Ao longo do presente trabalho, a análise do direito à moradia foi desenvolvida a partir da luta por permanência e da importância do fortalecimento de instrumentos aptos a contribuir para observância do princípio da não remoção.

Se por um lado o déficit habitacional é uma realidade percebida visualmente em nossa cidade, conforme comprova a pesquisa da Fundação João Pinheiro já mencionada, também podemos afirmar

³⁹ Convênio entre Procuradoria Geral do Município (PGM), Instituto Pereira Passos (IPP) e Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), realizado em 2017/2018.



que a produção habitacional que vem sendo desenvolvida nos últimos anos não vem respondendo essa demanda. Em outras palavras, a cidade vem produzindo moradias destinadas ao mercado imobiliário, não contemplando a camada social que é atingida de forma mais drástica pelo déficit habitacional.

Nesse sentido, podemos afirmar que a lógica mercadológica que impulsionou a remoção de cerca de 80 mil pessoas no período anterior aos megaeventos segue vigente, dificultando uma cidade para todos. Com isso, o grupo mais vulnerabilizado segue morando em condições mais insalubres, submetendo-se a situações de risco ou comprometendo boa parte de sua renda com o pagamento de aluguéis. E nesse contexto, ainda sujeitos aos desmandos e exploração das forças paraestatais que acentuam a vulnerabilidade de uma população já tão empobrecida.

Importante apontar que é imperioso o cumprimento das obrigações dos entes federativos na adoção de políticas públicas que contemplem essa camada da população. E, no desenvolvimento dessa pauta, é imprescindível que os erros do passado não sejam repetidos, ou seja, deve-se reconhecer que a periferização das camadas populares na produção habitacional do programa MCMV reforçou a dificuldade de acesso aos equipamentos públicos, como educação, saúde e transporte, além da submissão deste grupo às forças das milícias e narcotráfico que passou a usar alguns desses espaços para exploração econômica das famílias, inviabilizando, em algumas situações, a permanência nesses espaços.

Com um cenário que não aponta para realização de mudanças estruturais necessárias para que o direito à moradia seja efetivado de forma plena e a todos, não se pode olvidar que a cidade é um espaço em constante disputa. Por essa razão, não se descarta que as legislações urbanísticas, em especial o Plano Diretor, geram direto impacto em toda população da cidade e, portanto, a implementação ou aperfeiçoamento dos instrumentos capazes de propiciar a efetivação do direito à moradia deve ser perseguido, seja no campo da aplicação das normas diante de um caso concreto, seja nos espaços de participação para que o regramento seja mais protetivo à população vulnerável, como ocorreu nas articulações da sociedade civil que foram essenciais para a previsão de diversos direitos fundamentais na Constituição Federal.



Ao longo do presente artigo, a centralidade do debate da AEIS como instrumento de defesa da moradia norteou as reflexões que foram apresentadas. E na revisão do Plano Diretor, que gerou a atual Lei Complementar nº 270 de 2024, é possível concluir que as alterações legislativas foram tímidas frente ao enorme déficit habitacional da cidade, perdendo a oportunidade de destinar a totalidade dos recursos obtidos com a OODC, ou ao menos 50%, para habitação de interesse social e, ainda, de autorizar a aplicação imediata desse instrumento, excluindo a sua lenta aplicação, que envolve uma moratória de 5 anos, conforme art. 110 da Lei Complementar nº 270 de 2024.

Por outro lado, é preciso enaltecer o avanço alcançado com a inclusão da categoria AEIS 3, que será fundamental na defesa da permanência de diversas favelas e comunidades urbanas da cidade nos conflitos fundiários, gerando segurança jurídica para os moradores e criando obrigações para o poder público na programação de investimentos relacionados à urbanização desses territórios.

A conclusão acima também se aplica à categoria ZEIS, pois sua criação tem o objetivo de tirar da invisibilidade diversos territórios, incluindo no planejamento da cidade, sem o critério de 500 unidades, pleito largamente exposto nas diversas audiências públicas pela sociedade civil e acatado pelo Legislativo.

Os dados levantados acerca das AEIS existentes e desenvolvidos na segunda parte deste artigo reforçam a importância de referido instrumento na luta por permanência. Torna-se necessário repetir que apenas 1,69% das AEIS existentes são provenientes da Câmara de Vereadores. O emblemático caso de Vila Autódromo demonstra que os diversos contornos são capazes de explicar o número de famílias que não permaneceu no território e o quanto o reconhecimento como AEIS foi importante para a luta pela não remoção, o que gerou a manutenção de 20 famílias, através de acordo extrajudicial já mencionado. Dessa forma, não se pode desconsiderar a luta dos moradores que resistiram a pressões variadas e lograram a reconstrução de suas moradias.

O fato de 98,31% das AEIS existentes terem origem no Poder Executivo rebate o argumento que vem sendo constantemente repetido em alguns estudos acadêmicos, que coloca as AEIS como estratégia a ser usada de forma indevida por alguns vereadores para



favorecer o mercado imobiliário das milícias em prol da formalização de construções irregulares erguidas por aquelas, como ilustrado na segunda parte deste trabalho.

A origem da utilização da AEIS na cidade, como mecanismo para viabilizar a urbanização de favelas e como instrumento básico da política habitacional, no Plano Diretor de 1992, demonstra que aquela caminha há anos ao lado da luta pela não remoção em favor das camadas populares, que eram (e ainda são) alijadas do planejamento formal da cidade. A própria compreensão da importância desse instrumento na luta por permanência vem fazendo com que moradores de comunidades consolidadas, muito antes do advento das milícias, provoquem a declaração de AEIS através de vereadores que se apresentam como comprometidos com a pauta das camadas vulneráveis.

Esses elementos são, na visão dos autores, de suma importância na análise das AEIS. As favelas e comunidades urbanas não podem sofrer as consequências da falta de políticas habitacionais por parte do poder público e, ainda, verem um instrumento tão importante na luta pela não remoção ser enfraquecido, ignorando o impacto que exerce na defesa jurídica e no próprio fortalecimento da luta da comunidade ameaçada.

E, se não se pode ignorar o domínio territorial das forças paraestatais no mercado de imóveis destinados à população vulnerável, também não deve ser esquecido que essa conjuntura conta com a omissão do poder público. A declaração, demarcação e regulamentação de AEIS nesses espaços pode ser um importante aliado para frear essa expansão imobiliária tão intensa. A correta ordenação territorial dos espaços também conta com interesses dos moradores que anseiam por permanecer em seus territórios. A título de ilustração, a comunidade Solar da Montanha, situada no bairro Camurim na zona oeste da cidade, é um importante exemplo em que a AEIS foi argumento na defesa jurídica pela permanência e seus moradores criaram convenções internas para evitar a expansão e garantir a preservação ambiental no entorno, com vias a manutenção de um ambiente harmônico com as moradias existentes.

E como nos ensina Baldez (1989), se a aplicação do direito não pode ser dissociada das práticas das comunidades, os instrumentos que repercutem de forma direta na permanência de grupos



vulneráveis em seus territórios e contribuem para o respeito ao direito fundamental à moradia devem ser analisados de forma ampla, considerando origem, utilização e consequência na vida das pessoas.

As AEIS vêm se mostrando como importante instrumento na luta pela permanência das comunidades atendidas pelo NUTH. Assim, consideramos que a prática que deve ser atacada é a falta de regulamentação das AEIS, a ausência de urbanização, de equipamentos públicos, do poder público no ordenamento territorial e de políticas públicas estruturantes para combater o enorme déficit habitacional que assola nossa cidade, estas sim dissociadas da efetivação dos direitos fundamentais garantidos em nossa Carta Magna, essenciais na primazia da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

BALDEZ, Miguel L. **Sobre o papel do direito na sociedade capitalista: Ocupações Coletiva: Direito Insurgente**. Rio de Janeiro: Serrana, 1989.

BARBOSA, Vivaldo. Leonel Brizola e as favelas do Rio. *In*: **DICIONÁRIO de favelas Marielle Franco**, 2020. Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Leonel_Brizola_e_as_favelas_do_Rio. Acesso em: 20 abr. 2024.

BENMERGUI, Leandro; GONÇALVES, Rafael. Urbanismo Miliciano in Rio de Janeiro. *In*: **DICIONÁRIO de favelas Marielle Franco**. 2024. Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Urbanismo_Miliciano_in_Rio_de_Janeiro#Urbanismo_Miliciano. Acesso em: 10 de out. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 3995, de 16 de janeiro de 1985**. Introduz dispositivos na lei 3532, de 06 de janeiro de 1983 – cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA – e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1985. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1985/400/%203995/lei-ordinaria-n-3995-1985-introduz-dispositivos-na-lei-3532-de-06-de-janeiro-de-1983-cria-o-programa-municipal-de-regularizacao-de-favelas-profavela-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 set. 2023.



BEVILAQUA, Adriana; CHEREM, Gabriela; PONTES, Maria Lúcia de. Defensores Públicos Emitem Nota Sobre Recentes Acontecimentos na Vila Autódromo. **Rio on Watch**, Rio de Janeiro, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?p=10930>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BIENENSTEIN, Glauco; BIENENSTEIN, Regina; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de; GORHAM, Cynthia. (orgs.). **Universidade, lutas e conflitos urbanos**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 10 de janeiro de 2002**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 2001**, Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.766 de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRITO, Ana Lúcia. Implantação de infraestrutura de saneamento na região metropolitana do Rio de Janeiro: Uma avaliação das ações do programa de despoluição da Baía De Guanabara. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos E Regionais**, v.5, n.1, p.65, maio. 2003.



CAVALLIERI, F. Plano diretor de 1992 da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

CONSELHO POPULAR. **Por um Plano Diretor Popular**: Queremos moradia digna, vacina, emprego e comida no prato. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/revisao-atual>. Acesso em: 05 fev. 2024.

COMUNIDADES CATALIZADORAS. **Painel Unificador Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/8b055bf091b742bca021221e8ca73cd7/>. Acesso em: 11 set. 2023.

DIADEMA. **Lei Complementar nº 25**, de 25 de janeiro de 1994. Institui o Plano Diretor do Município de Diadema, dispendo sobre diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano, e dá outras providências. Diadema: Câmara Municipal, 1994. Disponível em https://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10002594. Acesso em: 12 set. 2023.

FÓRUM POPULAR DO PLANO DIRETOR. Facebook: Fórum Popular do Plano Diretor. Rio de Janeiro, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://web.facebook.com/forum.pdrj>. Acesso em: 08 fev. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional do Brasil. *In*: CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO – CBIC. **Banco de Dados**. [S. l.], 28 set. 2023. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 08 fev. 2024.

DEFENSORIA derruba liminar que impedia demolição da Vila Autódromo. **G1**, Rio de Janeiro, 25 mar. 2014. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/03/defensoria-derruba-liminar-que-impedia-demolicao-da-vila-autodromo.html>. Acesso em: 20 abr. 2024.



GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **A Expansão das milícias no Rio de Janeiro:** uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados. Relatório de pesquisa. Janeiro de 2021. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2021-04/boll_expansao_milicias_RJ_FINAL.pdf. Acesso em: 20 abr. 2024.

GENI. **Mapa Histórico dos Grupos Armados no Rio de Janeiro.** Disponível em: <https://geni.uff.br/2022/09/13/mapa-historico-dos-grupos-armados-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

GUILHERME Amado entrevista Chico Otávio, jornalista, autor de «Mataram Marielle». [S. l.: s. n.], 2024. 1 vídeo (47 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xPamDrDKG8c&t=801s&ab_channel=Metr%C3%B3poles. Acesso em: 20 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD.** Anual: 2017.

IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. **Encontros IPPUR: Plano Diretor no Rio de Janeiro, uma visão crítica.** Rio de Janeiro: UFRJ, 27 maio 2021. Disponível em: <https://ippur.ufrj.br/encontros-ippur-ufrj/>. Acesso em: 05 fev. 2024.

LUFT, Rosângela; PINA, Alice; XIMENES, Luciana. As multifaces das Áreas de Especial Interesse Social (AIES) nas políticas e programas de habitação Social no Rio de Janeiro. *In*: CARDOSO, Adalto L.; LUFT, Rosângela M; XIMENES, Luciana A. **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

MENDES, Alexandre. A nova luta da Vila Autódromo e dos moradores que resistem à remoção: reconstruir a Defensoria Pública e sua autonomia. **Revista Lugar Comum**, Rio de Janeiro: UFRJ, n.42, p.77-84. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/lc/article/view/50316>. Acesso em: 20 abr. 2024.



NACIF, Cristina Lontra; ZANATA, Ivan; PERAZZO, Diego; PAIVA, Paula Vitória Bezerra de. Reflexões sobre as áreas de especial interesse social na cidade do rio de janeiro (AEIS): instrumentos de controle de crescimento (ordenação?) das favelas? In: CARDOSO, Adalto L.; LUFT, Rosangela M; XIMENES, Luciana A. **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

NEPHU. **Reviver Centro**: proposta de revitalização do centro do Rio de Janeiro. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2021. Disponível em: <http://nephu.sites.uff.br/2021/05/27/reviver-centro-proposta-de-revitalizacao-do-centro-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro**: GRUPO 3 – Instrumentos da Política Urbana. Rio de Janeiro: PMRJ, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico, 2021. Disponível em: <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/grupo3>. Acesso em: 09 fev. 2024.

RECIFE. **Lei nº 16.113, de 6 de novembro de 1995**. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social-PREZEIS e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria%20/1995/1612/16113/lei-ordinaria-n-16113-1995-dispoe-sobre-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 set. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0154352-44.2019.8.19.0001**. Requerente: A.F.P. e outro(s). Réu: Município do Rio de Janeiro. 27 jun. 2019. Disponível em: <https://www4.tjrj.jus.br/EJUD/CONSULTAPROCESSO.ASPX?N=2023.001.53265>. Acesso em: 20 fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Saúde. **Painel Coronavírus COVID-19**. 2024. Disponível em: <https://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>. Acesso 11 set. 2023.



RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Agravo de instrumento n.0021769-11.2014.8.19.0000**. Agravo de instrumento. Ação civil pública. Indeferimento de pedido liminar que visava a suspensão dos efeitos de licença de demolição [...]. Sexta câmara cível. Agravante: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Agravados: Município do Rio de Janeiro e Concessionária Rio Minas S/A. Relatora: Des. Teresa de Andrade, 15 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0021769-11.2013.8.19.0000>. Acesso em: 08 maio 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Favela-Bairro**. Prefeitura do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm. Acesso em: 21 set. 2023.

RIO DE JANEIRO (Município). **Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor CTPD**. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Rio de Janeiro: SMPU, 2013b. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/smu/comite-de-acompanhamento#:~:text=O%20Comit%C3%AA%20T%C3%A9cnico%20de%20Acompanhamento,Lei%20Complementar%20111%2F11>. Acesso em: 04 fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 39851 de 18 de março de 2015**. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação os bens que menciona. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2015/3986/39851/decreto-n-39851-2015-declara-de-utilidade-publica-para-fins-de-desapropriacao-os-bens-que-menciona>. Acesso em: 19 mar. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 39852 de 18 de março de 2015**. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação os bens que menciona. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2015b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2015/3985/39852/decreto-n-39852-2015-declara-de-utilidade-publica-para-fins-de-desapropriacao-os-bens-que-menciona?r=p>. Acesso em: 19 mar. 2024.



RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 39853 de 18 de março de 2015**. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação os bens que menciona. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2015c. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2015/3985/39853/decreto-n-39853-2015-declara-de-utilidade-publica-para-fins-de-desapropriacao-os-bens-que-menciona?r=p>. Acesso em: 19 mar. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Complementar nº 229 de 2021**. Institui o programa Reviver Centro, que estabelece diretrizes para a requalificação urbana e ambiental, incentivos à conservação e reconversão das edificações existentes e à produção de unidades residenciais na área da II Região Administrativa - II RA, bairros do Centro e Lapa, autoriza a realização de operação interligada e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/54187fe8e1a2f4c40325863200569355/b00b8512045f4bd203258964006829f8?OpenDocument>. Acesso em: 19 mar. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Complementar nº 270 de 2024**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2024. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=454965>. Acesso em: 19 mar. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Complementar nº 74 de 2005**. Modifica a legislação de trecho da subzona A-16-A do Capítulo III do Decreto nº 3.046 de 27 de abril de 1981. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/2e-d241833abd7a5b8325787100687ecc/6ac956bdce1be32d-032577220075c824?OpenDocument>. Acesso em: 19 mar. 2024.



RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 6.044 de 2016**. Declara como de Área de Especial Interesse Social – AEIS, para fins de urbanização e regularização, as áreas objeto de intervenções pelo Programa Bairro Maravilha situadas na Área de Planejamento 5 e dá outras providências. Janeiro: Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/db7df23cf86b3dff-83257f30005c533c?OpenDocument#:~:text=Lei%20Ordin%C3%A1ria&text=LEI%20N%C2%BA%206.044%20DE%204,5%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias>. Acesso em: 20 abr. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 5 de abril de 1990**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf. Acesso em: 04 mar. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Rio de Janeiro: SMPU, 2013a. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=4481466>. Acesso em: 21 de setembro de 2023.

ROMAR, Juliana. **Prefeito apresenta Condomínio Parque Carioca, em Jacarepaguá**. Rio de Janeiro: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4124343>. Acesso em: 20 abr. 2024.

SABREN. Sistema de Assentamentos de Baixa Renda. Rio de Janeiro. **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Instituto Pereira Passos**. Rio de Janeiro: 2022. Disponível em: <https://sabren-pcrj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 04 mar. 2024

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. 2.ed. Chapecó, SC: Argos, 2010.

SAULE JR. Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <https://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: 04 set. 2019



SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. **Direito à moradia no capitalismo dependente**: Desafios da regularização fundiária em municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

TANAKA, Giselle. **Planejar para lutar e lutar para planejar**: possibilidades e limites dos planejamentos alternativos. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria. *In*: VAINER, Carlos; ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia (orgs.). **O Pensamento único das cidades**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. *In*: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM). **O município no século XXI**: Cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999. p. 237–247.



Sou moradora a mais de 20 anos da comunidade Solar da Montanha, sempre lutando como liderança da associação pela permanência da nossa comunidade, e foram muitos desafios, muitas lutas, a Prefeitura sempre nos incomodando e chegou um tempo que decidiram nos tirar daqui. Procuramos ajuda e o NUTH fez a diferença em nossas vidas, quando achávamos que tudo estava perdido. O NUTH nos deu uma esperança e também uma certeza que vale a pena insistir, persistir. Assim estamos vencendo juntos, ainda temos um caminho, com uma documentação, mesmo que seja a cartilha da comunidade. Mas já conseguimos ficar na comunidade e também temos uma obra de contenção que a juíza falou pra prefeitura fazer no nosso processo e já foi feita.

Maria Nazaré Farias Torres

(conhecida como “dona Nazareth” – moradora da comunidade Solar da Montanha)



EQUIPE TÉCNICA DO NUTH: ORIGENS, CAMINHOS E DESAFIOS

NUTH TECHNICAL TEAM: ORIGINS, PATHS AND CHALLENGES

Daniel Mendes Mesquita de Sousa¹

Lívia dos Santos Sacramento²

Maria Clara Brant de Oliveira Freire³

Resumo: Este artigo aborda a criação da Equipe Técnica do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH), suas atribuições e atividades desenvolvidas para subsidiar a defesa das comunidades pelo NUTH, no contexto da política de habitação de interesse social existente. Apresenta a importância do trabalho técnico para defesa da moradia e permanência de comunidades, com a construção de projetos de urbanização com a participação dos moradores e apresentação de medidas capazes de garantir a não remoção da coletividade, afastando o falso risco usado como justificativa.

Palavras-chave: Equipe Técnica; criação; habitação de interesse social; apoio técnico.

Abstract: This article addresses the creation of the Technical Team of the Land and Housing Center (NUTH), its responsibilities and activities developed to support the defense of communities by NUTH, in the context of the existing social housing policy. It presents the importance of technical work to defend housing and the permanence of communities, with the construction of urbanization projects with the participation of residents and the presentation of measures

¹ É Doutor e mestre em Planejamento Urbano pela UFF. Pesquisador associado do NEPHU-UFF. Arquiteto e urbanista formado pela UFRJ. Ex-Coordenador do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Estácio Macaé. Membro da Comissão de Assistência Técnica e Habitação de Interesse Social do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro. Atualmente é Arquiteto e Urbanista da Equipe Técnica do NUTH.

² É estudante de Arquitetura e Urbanismo na EAU/UFF. Estagiária da Equipe técnica do NUTH. Pesquisadora do grupo de estudos e pesquisa Urb.ANAs – GPDU/UFF.

³ É estudante de graduação da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF. Também é estagiária da Equipe Técnica do NUTH.



capable of guaranteeing the non-removal of the community, removing the false risk used as justification.

Keywords: Technical Team; creation; social interest housing; technical support.

1. INTRODUÇÃO

Aproveitando a oportunidade dos 70 anos da Defensoria Pública, a Equipe Técnica do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) aceitou o convite de contribuir com um artigo para a revista comemorativa do seu aniversário, contando um pouco da sua breve e recente história, bem como sua função dentro do núcleo e seus desafios.

Cabe destacar que, em diversos casos da luta por moradia e pela permanência das comunidades em seus territórios, o apoio técnico teve, e tem tido, uma participação fundamental. Não seria exagero lembrar que nos primórdios dessa luta ele esteve presente. Por exemplo, no caso da comunidade Brás de Pina, de 1966, em que o Arquiteto e Urbanista Carlos Nelson Ferreira dos Santos⁴ contribuiu enormemente com as ideias de urbanização de favelas, ao ampliar a participação da comunidade no desenvolvimento do projeto, garantindo o reassentamento dentro do próprio território e eliminando as situações de risco no assentamento, sem a necessidade de remoções forçadas.

Temos também o caso da tentativa de remoção do Vidigal, de 1977, onde o discurso oficial ameaçava a comunidade através da afirmação da “iminência de deslizamentos da encosta”. Ou seja, o risco era o motivo para defesa da retirada da comunidade da

⁴ Começou sua carreira de Arquiteto em 1964, “com trabalhos sobre habitação popular (assessor da FAFEG e elaboração de planos de urbanização de favelas para a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO). (...) A partir de 1975 foi chefe do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Carlos foi também professor do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro e professor titular da Universidade Federal Fluminense. Foi o responsável por planos e projetos de desenvolvimento urbano para várias cidades brasileiras, abrangendo as seguintes áreas: urbanismo, habitação, transporte, saneamento, equipamentos urbanos, sistema viário, ação social e econômica. (...) Trabalhou no projeto de urbanização de favela no bairro de Brás de Pina, cuja proposta antagonizava o movimento de retirada de favelas para condomínios, vigente na época. Este projeto serviu de base para o atual programa “favela-bairro” da prefeitura do Rio de Janeiro” (Carlos, 2024).



paisagem carioca. Contudo, foi, segundo a Revista Contraponto, de 1978 (*apud* Sobreira, 1989, p. 51), um geólogo e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Willy A. Lacerda⁵, contratado pela Pastoral de Favelas⁶, que comprovou que a localidade não sofria risco de desabamento.

Destacam-se, também, as contribuições metodológicas elaboradas e sistematizadas por Regina Bienenstein (2001, 2017), no que se refere às ideias de redesenho urbanístico para fins de regularização fundiária, bem como a elaboração de planos e projetos populares, como forma de defesa das comunidades ameaçadas de remoção e despejos, como no recente caso da Vila Autódromo⁷, comunidade que resistiu à remoção com apoio técnico do NEPLAC-UFRJ (Rede, 2022), NEPHU-UFF (NEPHU, 2018) e atuação do NUTH.

A criação da Equipe Técnica foi desenhada na deliberação do Conselho Superior da Defensoria Pública⁸ n° 83-A de 2011, que alterou as resoluções n° 453, 454 e 455 de 2008, as quais apontam as atribuições do Núcleo, e que em seu Artigo 1º, diz:

A Coordenadoria de Regularização Fundiária e de Segurança da Posse da Defensoria Pública, composta pelos órgãos do Núcleo de Terras e Habitação e Núcleo de Loteamentos, é formada por:

I - um Coordenador de livre nomeação e exoneração pelo Defensor Público Geral do Estado, escolhido dentre Defensores Públicos de qualquer classe, titulares ou não dos Núcleos que compõem a Coordenadoria;

⁵ Possui graduação em engenharia civil pela Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil (1958). Mestrado em Geotechnical Engineering - University of California - Berkeley (1969) e doutorado em Geotechnical Engineering - University of California - Berkeley (1976). Participou da fundação do Instituto de Geotécnica da Cidade do Rio de Janeiro, em 1966. Recebeu o título de "Professor Emérito" da UFRJ, em outubro de 2010. Eleito para a ANE - Academia Nacional de Engenharia, em 2012. É coordenador do INCT "Instituto Geotécnico de Reabilitação de Encostas e Planícies - REAGEO" desde 2008.

⁶ "A Pastoral de Favelas é uma iniciativa que surgiu em meio ao processo de Redemocratização do Brasil em fins da década de 1970. A iniciativa foi construída por padres, advogados e moradores de favelas com forte vinculação com a Igreja Católica, sendo, nesse período, uma das principais instituições do movimento comunitário das favelas cariocas" (Brum, 2024).

⁷ Ver mais em Tanaka (2018),

⁸ O Conselho Superior é um órgão colegiado da Administração Superior da Defensoria Pública, com funções normativas e deliberativas, que tem como missão velar pela observância dos princípios institucionais e legais da Defensoria.



- II – Defensores Públicos coordenados, em atuação no Núcleo de Terras e Habitação e no Núcleo de Loteamentos, titulares e/ou designados.
- III – preferencialmente, equipe técnica multidisciplinar especializada (grifo nosso) (Rio de Janeiro (Estado), 2011, p.6).

Tendo em vista os fatos apresentados acima, este artigo trata especificamente da Equipe Técnica Multidisciplinar que, desde 2017, passou a existir através de um esforço do NUTH para consolidar a equipe. O primeiro passo para isso foi o da contratação de profissionais da área de Engenharia e Arquitetura e Urbanismo.

É importante dizer que antes do NUTH possuir uma Equipe Técnica própria, o apoio técnico era realizado de forma voluntária por profissionais comprometidos com a luta das comunidades, ou por núcleos universitários de pesquisa e/ou extensão voltados para a temática da moradia. Isso tornava o trabalho pontual, ou mesmo definido pelo calendário das universidades, o que muitas vezes não abarcava as pautas ou a emergência das comunidades. A experiência desses profissionais foi, e tem sido, essencial na formação de uma metodologia de trabalho que discutiremos neste artigo.

Este artigo está organizado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira trata do contexto da política de habitação de interesse social no Brasil. A segunda conta a origem da Equipe Técnica no NUTH, bem como sua atual composição. Já na terceira parte, trazemos as formas de atuação da Equipe Técnica no desenvolvimento do trabalho do NUTH na defesa do direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro. Por fim, nas palavras finais, apontamos os desafios impostos à Equipe Técnica para os próximos anos.

2. POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: ALGUMAS NOTAS

Antes de avançarmos para as discussões propriamente ditas a respeito da equipe técnica do NUTH, é importante contextualizar, mesmo que de forma breve, as forças constitutivas da produção da moradia popular no Brasil, pois esse processo é esclarecedor



das contradições, limites e desafios impostos para comunidades de baixa renda.

No Brasil, pode-se dizer, como aponta Valladares, (1979, p. 22), que existiram várias formas para a moradia popular que acabaram por se transformar ao longo do século XX, acompanhando as particularidades de cada cidade. Essa forma está ligada ao processo de urbanização, que patenteou três tipos de ação do Estado em relação à população pobre: (a) decretou normas de orientação e regulamentação das moradias a serem produzidas pelos agentes privados para trabalhadores pobres; (b) incentivou, por meio de oferta de financiamento, o setor empresarial a construir moradias para os trabalhadores, ou construiu diretamente as primeiras unidades habitacionais e (c) a partir de 1940, incentivou as primeiras intervenções com o intuito de eliminar as favelas, elaborando projetos de higienização e um programa para sua erradicação (Bienenstein, 2001).

Da década de 1940, contando com os elementos apontados acima, a proposta de remoção de favelas se sobrepõe às demais. Concretizou-se a partir da remoção de diversas favelas na cidade do Rio de Janeiro, a maior parte delas localizadas na Zona Sul, onde se concentrava a população de mais alta renda. Após 1964, com o apoio do Banco Nacional da Habitação⁹ (BNH), essa proposta foi aprofundada. Segundo Davidovich (1996), o projeto afirmava a organização da cidade como uma grande metrópole, objetivando afastar a pobreza.

Não é à toa que o período acima descrito é marcado pelo espraiamento da malha urbana e pela periferização da pobreza, com a produção estatal de moradia ocorrendo nas franjas da malha, onde a infraestrutura é precária. Esse modelo acabou por se configurar como a política habitacional da Ditadura Militar (1964-1985). Apesar do BNH nas décadas de 1960, 1970 e 1980 ter firmado a ideologia da casa própria, garantindo a expansão e a produção pública de moradia a partir do financiamento público, a população mais pobre não teve

⁹ Diferente dos órgãos anteriores, o financiamento da produção habitacional passou a ser reajustado pela correção monetária, como mecanismo de compensação inflacionária. Passou, também, a existir uma articulação entre o setor público, com função de financiamento, enquanto o setor privado, ficou responsável pela execução da política habitacional. Cabe ainda destacar o papel do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que acabou sendo uma forma do Estado organizar uma poupança obrigatória.



sua demanda atendida e, por sua vez, continuou a se expandir nos loteamentos periféricos e nas favelas.

Ou seja, a necessidade de uma política pública que absorvesse o rápido crescimento populacional e a reversão do percentual da população que vivia no meio rural e passa a viver no meio urbano não é suprida. Assim, a tentativa de resolução dessas questões se dá pela produção popular da moradia, que acaba por modelar parte significativa da cidade e compor um estoque expressivo de moradias, ainda que de maneira informal e com graves problemas de natureza técnico-construtiva, bem como fundiários.

Na verdade, e em resumo, após ter procurado diversos caminhos voltados para o equacionamento do problema da habitação popular que, inicialmente, se deu através da produção de novas moradias e da adesão à ideia de erradicação de favelas, o Estado passou a investir na recuperação e urbanização de favelas somente a partir do início da década de 1980.

Os constrangimentos impostos na década de 1980 se afirmaram como dificuldades adicionais para implantar uma política habitacional expressiva. A adoção de uma política econômica de traços recessivos, somada a um quadro político de redução do papel do Estado, calcado em um processo de “modernização excludente”, como apontou Milton Santos (1993), caracterizado pela concentração de renda, de terra e de poder, acabou, em 1986, por extinguir o BNH. Isso contribuiu para que o governo federal adotasse uma política social, fundiária e habitacional menos abrangente, dificultando dar uma resposta efetiva para a questão da moradia de interesse social (Maricato, 1996).

A partir da Constituição Federal de 1988,

a reforma institucional-jurídica dos municípios implantou as condições de um novo modelo de planejamento e gestão, baseado na universalização do direito urbano, na gestão democrática da cidade e na redistributividade dos ônus e custos da urbanização (Ribeiro, 1994, grifo nosso).

Esse desenho não gerou, de fato, uma orientação das decisões da totalidade das prefeituras. Apesar do arcabouço jurídico oferecido pela Constituição de 1988, que facilitaria a atuação do poder público,



o Estado brasileiro, inclusive no nível local, continuou a apresentar seu caráter patrimonialista, privatista e concentrador de riqueza.

Não por acaso que é no momento descrito acima, no período definido como de redemocratização do país, que uma importante inovação é introduzida pela Assembleia Nacional Constituinte (1987) ao sistema de justiça brasileiro, definindo em seu texto original que a Defensoria é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado. Desse modo, passa a caber à Defensoria oferecer assistência jurídica integral e gratuita à população carente, conforme artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, que por conta do caráter do Estado, descrito acima, acaba não oferecendo o pleno exercício dos direitos fundamentais a todos os cidadãos.

Em 2000, ocorre a inclusão da moradia como direito social, através da Emenda Constitucional nº 26; posteriormente, a aprovação da Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, e da Medida Provisória nº 2.220, ambas de 2001; em 2003, sobrevém a criação do Ministério das Cidades¹⁰. A partir daí, ocorreu a construção de canais voltados para ampliação da participação na gestão urbana, do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e, posteriormente, do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, além da construção do processo de Conferência Nacional das Cidades (Brasil, 2023a), que passou a organizar a gestão compartilhada das cidades, através de seus conselhos.

Um pouco mais tarde, em 2008, foi aprovada a Lei Federal nº 11.888, de Assistência Técnica em Arquitetura e Engenharia (Brasil, 2008), que propõe o caráter público e gratuito do serviço. No entanto, apesar dos inúmeros debates realizados pelas entidades de classe, a lei ainda não está sendo efetivamente aplicada e as comunidades que necessitam desse apoio continuam tendo que recorrer a grupos de apoio técnico, sindicatos, cooperativas e à academia.

Também vale destacar que, no período da redemocratização, sobressai, simultaneamente, a ampliação significativa das políticas de combate à pobreza, seguindo a agenda dos organismos internacionais, o que envolve o aumento de programas e projetos sociais nas áreas

¹⁰ Criado em 2003, no primeiro governo Lula (PT, 2002-2006), com os objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte.



da assistência social e habitação, como o programa Favela Bairro¹¹. Ressalta-se também o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), criado em 2009, que teve como objetivo subsidiar a aquisição de casa ou apartamento próprio para famílias de diversas faixas de renda.

Não cabe neste artigo aprofundar as contradições do programa MCMV, contudo, a partir de 2016, assiste-se ao desmonte das políticas sociais mencionadas, primeiro por Michel Temer (MDB, 2016–2018) e, posteriormente, por Jair Bolsonaro (PL, 2018–2022), associado à lógica das desregulamentações, sobretudo, no que tange à política urbana. Essa sofreu mudanças como o fim do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES (Brasil, 2023b), o constrangimento de investimentos públicos imposto pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (Brasil, 2016), que, ao fim e ao cabo, pôs fim ao programa MCMV, além das constantes ameaças ao estatuto da função social da propriedade e da cidade. A consequência direta disso parece ser a ampliação da demanda por moradia e, por consequência, a ampliação das moradias precárias.

Assim, com esses constrangimentos financeiros, as condições para uma política ampla no campo da habitação social estão sendo progressivamente dificultadas. Isso pode ser percebido por meio da materialização de diversas medidas, dentre as quais se destaca a aprovação da Lei Federal nº 13.465 de 2017 (Carta, 2017), que versa sobre a regularização fundiária urbana e rural e aponta claramente para a priorização da titulação da propriedade em detrimento da regularização fundiária plena e também para a privatização da terra pública (Souza, 2022).

Cabe ainda uma nota a respeito do programa habitacional Casa Verde e Amarela, do governo Jair Bolsonaro, programa este que exclui a construção de novas casas para a população mais vulnerável, com renda inferior a R\$ 1.800 (Faixa 01). Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o país tem um déficit habitacional da ordem de 7,7 milhões de moradias, onde a Faixa 01 representa cerca de 80% deste total.

¹¹ “Na primeira gestão do prefeito César Maia (1993–97) a SMH desenvolveu o Programa Favela-Bairro, como parte do PROAP. Idealizado pelo arquiteto Luiz Paulo Conde, então Secretário Municipal de Urbanismo, os objetivos do programa giravam em torno da melhoria das condições de vida nas favelas a partir da promoção de construções seguras, acessos mais fáceis, consolidação de infraestrutura e criação de aparelhos comunitários” (Associação, 2023).



Por fim, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2022–2024) para a presidência do Brasil, algumas medidas já podem ser sentidas, como a volta do programa MCMV, que incluiu novamente a faixa de renda mais baixa da população, e a volta da organização de processos de gestão compartilhada, começando com a composição do CONCIDADES. Esse conselho tem a tarefa de realizar, em 2024, a 7ª Conferência Nacional das Cidades, impulsionada por suas conferências municipais e estaduais, que deverão envolver todos os entes da federação, bem como a sociedade civil.

É nesse contexto e nessas contradições que a Equipe Técnica do NUTH vem sendo forjada. Na próxima seção, vamos aprofundar as origens do trabalho técnico desenvolvido pela equipe.

3. A EQUIPE TÉCNICA DO NUTH: ARTICULAÇÕES, ORIGENS E PRESSUPOSTOS

Durante muitos anos, o apoio técnico de Engenharia e Arquitetura do NUTH, era solicitado pelas defensoras e defensores, que procuravam profissionais¹² ligados a sindicatos, universidades, ou grupo de profissionais que pudessem, de forma voluntária, realizar um contralauco, participar de uma vistoria, ou dar uma explicação sobre um determinado tema.

Contudo, durante algumas reuniões do NUTH, os defensores identificavam algumas dificuldades deste apoio – por mais que conseguissem envolver técnicos comprometidos – entre elas: 1) o caráter voluntário do trabalho, que limitava a presença e tempo do profissional; 2) as barreiras acadêmicas, que definiam um período para realização dos serviços, que muitas vezes não estava em sintonia com as necessidades das comunidades, bem como as dificuldades de sustentação financeira (bolsas) dos estudantes; 3) o apoio informal de profissionais ligados a outras instituições públicas, que tinham limitação de carga horária e pressões políticas que atrapalhavam o desenvolvimento dos estudos.

¹² Por exemplo os profissionais, hoje, ligados ao Coletivo Jorge Borges, que reúne engenheiros e arquitetos na defesa do direito à moradia e à cidade, tendo atuação, por exemplo no caso da Estradinha, (Rio de Janeiro (Estado), 2011).



Essas questões foram muito importantes para consolidar no NUTH a ideia de que ele precisava, sem perder as parcerias estabelecidas e as futuras, consolidar uma equipe técnica própria.

Após a longa luta pela permanência da Vila Autódromo, das diversas tentativas de se implementar o Plano Popular, que já foram bastante narradas por diversos autores, como por exemplo o livro *Viva Vila Autódromo: O Plano popular e a luta contra a remoção* (Tanaka et al., 2018) e pelos movimentos sociais em audiências públicas, seminários e debates, foi avaliada a importância e diferença da atuação de uma equipe voltada para os interesses da comunidade. Abre-se espaço na administração da Defensoria para contratação de dois profissionais para compor a equipe. São eles: José Simões, Engenheiro e topógrafo, que fez carreira no Instituto de Terra do Rio de Janeiro (ITERJ); e Daniel Mendes Mesquita de Sousa, Arquiteto e Urbanista, que fez parte da equipe do Plano Popular da Vila Autódromo. Portanto, a origem da equipe está intimamente ligada às articulações com os grupos de apoio técnico, com as instituições parceiras e com as lutas das comunidades.

Essa composição inicial da equipe, somada à própria forma de se organizar do NUTH, privilegiou a presença no território e a participação da comunidade na estratégia da defesa jurídica, servindo como esteira da metodologia de trabalho, que iremos desenvolver na próxima parte.

Atualmente, a equipe técnica é composta por um arquiteto urbanista, uma topógrafa, um técnico em edificações e duas estagiárias de arquitetura, sendo eles respectivamente: Daniel Mendes Mesquita de Sousa, Thais Mileze, Marcos de Sousa, Livia Sacramento e Maria Clara Brant. Esses se organizam para acompanhar os casos que o NUTH atua com os defensores responsáveis pelo caso¹³.

4. FORMAS DE LUTA E A LUTA DENTRO DAS FORMAS

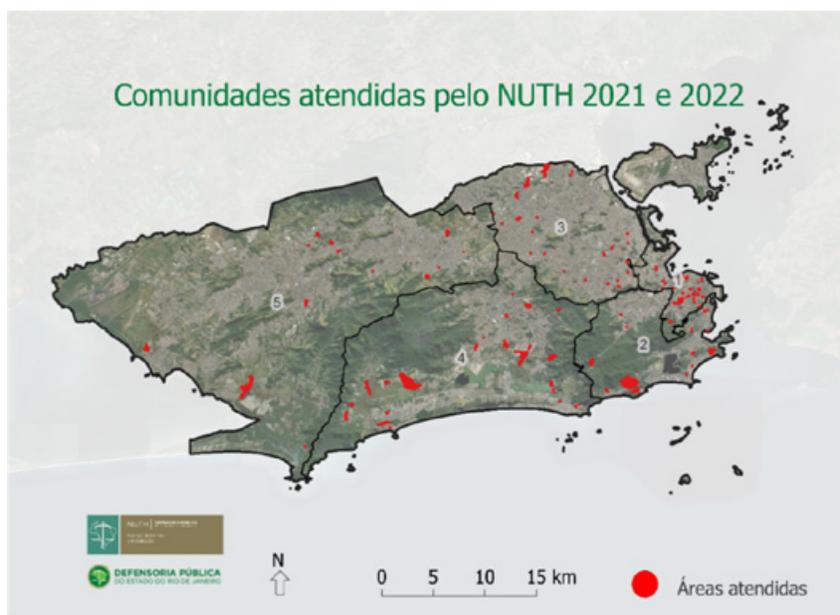
O trabalho da Equipe Técnica pode ser dividido em três grandes frentes: **1) Diagnóstico dos assentamentos e dos imóveis;**

¹³ O critério para atuação do NUTH, conforme deliberação nº 83-A de 2011, aponta que a comunidade deve ser composta por população de baixa renda com no mínimo 10 famílias. Caso não se enquadre nesse critério o atendimento será realizado pelo núcleo da localidade ou defensor com atribuição para atuar perante o órgão jurisdicional.

2) Pesquisa fundiária e legislação urbana, e; 3) Estudo das políticas públicas. Ainda há as vistorias judiciais acompanhadas pelos peritos designados pelos juízes, quando somos definidos pelos defensores como assessores técnicos das comunidades. Dessa forma, podemos acompanhar e participar do processo através da elaboração de contralauco. Em muitos casos, nossa pesquisa/estudo também pode subsidiar ações promovidas pelo núcleo, como veremos nas subseções desta parte.

Para facilitar a compreensão da nossa atuação, construímos o Mapa 01 da cidade do Rio de Janeiro, identificando os territórios acompanhados pelo NUTH, entre 2021–2022. Como podemos perceber, atuamos em todas as Áreas de Planejamento (AP) da cidade, tanto em grandes favelas, como em ocupações de imóveis, totalizando 123 comunidades e perfazendo um total de 11.404 famílias, ou cerca de 45 mil pessoas (Tabela 01).

Mapa 01 – Localização das comunidades do NUTH



Fonte: Acervo do NUTH, elaborado por Livia dos Santos Sacramento (2023)



Tabela 01 - Legenda Mapa de Localização das comunidades do NUTH

ÁREAS DE PLANEJAMENTO	NÚMEROS DE FAMÍLIAS	NÚMEROS DE COMUNIDADES
1	1.401	40
2	1.298	16
3	2.454	27
4	4.841	27
5	1.410	13
TOTAL	11.404	123

Fonte: Acervo do NUTH, elaborada por Livia dos Santos Sacramento (2023)

A seguir, iremos destacar como organizamos cada uma dessas frentes descritas anteriormente. Lembrando que não é objetivo deste artigo detalhar os casos apresentados, mas avaliar, vis-à-vis, a partir das maneiras de atuação da Equipe Técnica, que podem se enquadrar como: **a) apoio a defesa processual** – cabe destacar que não é incomum participarmos de audiências com os juízes para tratarmos de questões técnicas relativas a processos, onde somos constituídos como assessores das comunidades; **b) outras estratégias de defesa**, as quais na próxima subseção exemplificamos com situações concretas.

4.1. Diagnóstico dos assentamentos e imóveis

Uma das atuações da Equipe Técnica, quando se inicia o atendimento a uma ocupação ou comunidade, é a de realizar um diagnóstico prévio. Essa análise se dá a partir de diversos aspectos, sejam eles relativos diretamente às condições da construção, sejam relativos à localidade da coletividade.

Assim, são observados elementos relacionados à edificação, com destaque para as questões estruturais, possíveis rachaduras, trincas e infiltrações, para definir a segurança do imóvel. Depois, avaliamos a situação das instalações elétricas, averiguando



principalmente se há possibilidade de risco de incêndio, e as questões hidrossanitárias, pois podem apresentar risco para proliferação de doenças.

Já quanto à comunidade, investiga-se: a situação do abastecimento de luz, de água, de esgotamento (ou a falta deles); as condicionantes naturais da região, como a situação geográfica, se as casas estão em encostas ou próximas de rios; como está o acesso às unidades familiares, se existem muitos becos; enfim, se é possível garantir apoio caso a comunidade tenha algum tipo de problema relacionado a essas questões. Este estudo é feito avaliando sempre a necessidade de se procurar ajuda de profissionais da área de geologia e engenharia, caso a situação fuja à nossa capacidade técnica.

- a) Podemos realizar contralaudos que questionem uma notificação da Defesa Civil que alega ruptura iminente da estrutura de uma edificação ou de órgão que aponte o risco iminente, como fizemos no caso da ocupação da Travessa da Mosqueira (Rio de Janeiro (Estado), 2017) e Leandro Martins (Rio de Janeiro (Estado), 2016). Muitas vezes, nesta situação, os juízes são levados a nomear um perito que irá avaliar a situação;
- b) Um desdobramento que aconteceu, por exemplo, na luta de Vila Autódromo, bem como no reassentamento da comunidade Cidade Nova, foi o acompanhamento das obras. Em Vila Autódromo, fizemos parte da Comissão de Obra, onde contribuímos com orientações na execução do acordo para construção do Espaço Cultural. Fizemos parte, também, do Comitê de moradores da Cidade Nova, que fiscalizou as construções de dois conjuntos habitacionais, que foram resultado de um acordo para reassentamento. Além disso, é muito comum quando somos chamados para atuar em uma localidade que ainda não possui nenhuma ação de desalijo e usamos nosso diagnóstico prévio para orientar as comunidades a procurar assessoria técnica para solucionar seus problemas antes de serem notificadas pela Prefeitura. Isso foi realizado no caso na ocupação São Cristóvão (Rio de Janeiro (Estado), 2019). Outra possibilidade de defesa extraprocessual que começamos a desempenhar a partir de 2023, com o caso da Jaqueira (Rio de Janeiro (Estado), 2021), no



Vidigal, foi a avaliação dos imóveis¹⁴. Esse procedimento só é realizado quando a defesa da permanência não é mais possível e a Prefeitura não oferece outra alternativa. A avaliação é realizada *in loco*, onde são feitas as devidas medições de todos os ambientes, fotografias e anotações que registram as condições construtivas do imóvel, desde a estrutura até os materiais de acabamento. A partir disso, são feitos os cálculos para chegar ao valor final da nossa avaliação própria, usada em geral para negociações, com o ente público ou privado. O objetivo é conseguir valores mais justos em prol da comunidade atendida. Atualmente, estamos iniciando esse mesmo procedimento na Comunidade Mananciais, na Taquara, e no Lote nº 143, na Rua Nádia Maria, em Campo Grande¹⁵.

4.2. Pesquisa Fundiária e legislação urbanística

A pesquisa fundiária é uma parte fundamental do nosso trabalho. Primeiro, verificamos o tempo de posse das comunidades, através do levantamento oficial da Prefeitura, disponibilizado no Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN, 2022) e de imagens aéreas. Também avaliamos as fotos das famílias, que muitas vezes nos ajudam a ter certeza da posse. Depois, verificamos se a comunidade está contida em algum Projeto de Parcelamento e Loteamento (PAL) e/ou em Projeto de Alinhamento Aprovado (PAA). A partir daí, solicitamos aos Cartórios o Registro Geral de Imóveis (RGI) a situação cadastral do imóvel para verificarmos se a área é pública ou privada, se existe algum proprietário registral. Se for privada e atender aos demais requisitos, podemos entrar com a ação de usucapião, ou outros instrumentos de aquisição da propriedade¹⁶; se for pública passamos para negociações com o Executivo, municipal ou estadual, para tentar regularizar o assentamento, através da Concessão de Real de Uso (CDRU), ou Concessão de Uso Especial

¹⁴ O trabalho de avaliação dos imóveis tem sido possível a partir da parceria da Equipe Técnica do NUTH com a Equipe da Engenharia Legal, essa última coordenada pela engenheira Luciana Mariano.

¹⁵ Comunidade que luta contra a possível remoção anunciada pelo projeto do Anel viário de Campo Grande. Ver Pedrosa (2023).

¹⁶ Por exemplo, a legitimação de Posse, seguida por usucapião administrativo, ou a Legitimação Fundiária, definida pela Lei Federal 13.465 de 2017.



para fins de Moradia (CUEM). A comunidade de Vila Autódromo, por exemplo, teve sua propriedade reconhecida através da CUEM em 1994.

Realizamos, também, o estudo da legislação municipal, que é o levantamento das normas edilícias que orientam a construção na localidade. Em alguns casos, nossas comunidades são ameaçadas por estarem desrespeitando essas normas. A tendência nestes casos é tentar transformá-las em AEIS pois, assim, a legislação edilícia perde seu valor, passando a valer as normais da AEIS, geralmente mais flexíveis que as demais zonas da cidade.

Como vemos, esses elementos podem contribuir com a definição das prioridades na atuação do NUTH em relação à estratégia de defesa das comunidades: se é a hora de propor uma ação de usucapião, se é necessário tentar definir a comunidade como área de especial interesse social (AEIS), ou mesmo se é interessante pensar em pleitear um projeto de regularização fundiária, dentre outras possibilidades.

- a) Por exemplo, temos o caso da Comunidade da Barrinha (Rio de Janeiro (Estado), 2014) e o da ocupação Estrada Barra da Tijuca, 182 (Rio de Janeiro (Estado), 2023), onde acompanhamos os processos de usucapião;
- b) Para exemplificar o esforço destes estudos, indicamos às comunidades de Trapicheiro (Rio de Janeiro (Município), 2020) e Indiana (Rio de Janeiro (Município) 2022) que pleiteassem a sua demarcação como AEIS. Trapicheiro foi aprovada em dezembro de 2020 e Indiana em junho de 2022, pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro;

4.3. Estudo das políticas públicas

É importante relembrar que, de acordo com o Artigo 2º da deliberação do Conselho Superior da Defensoria Pública nº 83-A de 2011, a atuação do NUTH envolve a proposição de diretrizes gerais relacionadas à defesa da posse e regularização fundiária e ao acompanhamento da implementação de políticas públicas associadas ao direito à moradia de comunidades vulneráveis localizadas no



Município do Rio de Janeiro, a fim de promover medidas judiciais e administrativas que garantam a defesa dos assistidos pela Defensoria Pública, além de parcerias e participação em diversos eventos e reuniões com diversos atores envolvidos na temática habitacional. Isso envolve desde instituições e movimentos sociais até agentes do governo federal, municipal ou estadual. Portanto, a Equipe Técnica também trabalha no estudo de políticas públicas e na participação de eventos e reuniões que, quando articulados, principalmente com as esferas governamentais, nos impõem desafios na construção de políticas públicas.

No nível estadual, temos mantido uma articulação permanente com o Instituto de Terras do Rio de Janeiro (ITERJ), pois é muito comum atuarmos em casos onde o ITERJ já tem processo de regularização fundiária em curso.

Outra ação nesse sentido é a atuação no Conselho Popular do Rio de Janeiro. Esse nasceu em 2007, com o objetivo de ser um apoio nas lutas do direito à moradia. A iniciativa partiu dos próprios moradores junto à Pastoral de Favelas e diversas outras entidades, incluindo o NUTH. Nas plenárias, que acontecem mensalmente na Pastoral de favelas, são discutidas as articulações de luta e também são trazidas as reivindicações das comunidades pelos moradores. Por exemplo, podemos perceber que durante o processo de discussão do Reviver Centro (NEPHU, 2021), em 2020, propusemos que algumas comunidades atendidas pelo NUTH se tornassem AEIS. Em um primeiro momento, a Prefeitura não aceitou as propostas. Contudo, na revisão ocorrida em 2023, algumas dessas propostas passaram a ser AEIS, como por exemplo: Rua Riachuelo, 21; Rua da Relação, 55; Praça Tiradentes, 37; Praça da Cruz Vermelha, 36; Praça da Cruz Vermelha, 3; Av. Mem de Sá, 261 e Rua dos Inválidos, 147¹⁷. Em todos esses casos essa definição irá contribuir no processo.

No nível municipal, acompanhamos as ações da Prefeitura que afetam nossas comunidades. No caso de Rio das Pedras (Bienenstein, 2022), quando a Prefeitura propôs uma Operação Urbana Consorciada (OUC), que removeria toda a comunidade, realizamos um esforço enorme de conscientização na comunidade, chegando, inclusive, a realizar panfletagens nas principais vias, conversando com a

¹⁷ Todas essas comunidades são acompanhadas pelo NUTH.



população sobre o projeto. O resultado, por diversos motivos que se somaram, foi que o projeto acabou sendo retirado de pauta.

Outro caso, de grande repercussão, foi o do programa Comunidade Cidade para a favela da Rocinha¹⁸, onde atuamos na leitura crítica do projeto que previa uma remoção de 30% da comunidade, sem garantia de reassentamento. Podemos citar, também, como ação não processual, o acompanhamento da revisão do Plano Diretor do município, entre 2021-2024, quando propusemos a definição de dezenas de novas AEIS no Município e conseguimos garantir a discussão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, além da inclusão do Termo Territorial Coletivo¹⁹ (TTC), como um dos instrumentos de política urbana. Atualmente, e como último exemplo, o NUTH participa de uma iniciativa junto ao Ministério Público Federal (MPF) e com a participação de outras instituições como Instituto de Terras do Rio de Janeiro (ITERJ), Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (CAU-RJ), Superintendência de Patrimônio da União (SPU), secretarias de governo estaduais e municipais, voltadas para a pauta da moradia, com o intuito de contribuir para construção de uma política habitacional de interesse social no Município.

Assim sendo, podemos ver que as frentes de atuação da Equipe Técnica são de diversas naturezas. Também podemos evidenciar que a técnica, isoladamente, não é capaz de dar conta da complexidade da luta por moradia no Rio de Janeiro, e podemos somar aqui a ideia de que a luta não se encerra no processo.

5. PALAVRAS FINAIS

Este artigo teve o objetivo de apresentar a Equipe Técnica do NUTH e sua metodologia de trabalho. Na introdução e na primeira parte, conseguimos contextualizar que a origem da resistência das comunidades em seus territórios está associada a algum esforço de enfrentar as posições oficiais que insistiam em defender, aprioristicamente, que as ocupações faveladas são áreas de risco,

¹⁸ Esse processo gerou um Trabalho Final de Graduação, de uma de nossas estagiárias de Arquitetura. Intitulado *Políticas de Urbanização na Rocinha: Uma análise inicial do programa Comunidade Cidade* (Frias, 2021).

¹⁹ Ver mais em Termo (2021).



o que obviamente é uma ideia preconceituosa, principalmente, por reforçar a ideia de que os pobres não podem viver nas áreas nobres da cidade.

Na segunda parte, resgatamos as origens e os princípios, presença no território e participação da comunidade na estratégia da defesa jurídica, como os primeiros passos dados na direção da construção de uma Equipe Técnica própria do NUTH, até chegarmos na sua atual composição.

Já na terceira parte, detalhamos como a Equipe Técnica do NUTH vem realizando seu trabalho, a partir de alguns exemplos. Não foi objetivo deste trabalho inventariar nossas ações, mas dar uma perspectiva da maneira como atuamos, e os exemplos ilustraram essa abordagem. Futuramente, seria interessante resgatar os tipos de conflitos que encontramos nesses exemplos.

Assim, apresentamos as principais atividades realizadas pela equipe, *diagnóstico dos assentamentos e dos imóveis, pesquisa fundiária e legislação urbana, estudo das políticas públicas*, e associamos as nossas ações concretas, processuais ou estratégicas. Dessa maneira, foi possível perceber que a luta pela permanência não se enquadra somente dentro do processo, ela possui uma dinâmica própria com ritmos específicos, e a melhor defesa é tirar proveito dessa dinâmica, tentando sempre melhorar a vida cotidiana daqueles que precisam do serviço público da Defensoria.

Por fim, tendo em vista as diversas dimensões existentes no trabalho desenvolvido pelo NUTH e abordadas neste artigo, podemos começar a identificar os principais desafios que teremos pela frente:

- 1) as mudanças climáticas, que apontam a cada dia para um maior reforço em ações de planejamento, o que reforça a tarefa de acompanhar as políticas públicas, pois, pelo que vemos, muito pouco, ou quase nada, parece ter sido alterado na perspectiva do Município em relação aos direitos das comunidades;
- 2) contribuir com a consolidação dos espaços de participação social, com respaldo técnico, nas Conferências da Cidade, Conselhos de Política Urbana e Audiências Públicas;



- 3) reforçar o reconhecimento das *comunidades urbanas e favelas*, bem como fazer valer os instrumentos de redistribuição da riqueza produzida da cidade, em benefícios dos setores mais vulnerabilizados da população;
- 4) sensibilizar o Poder Judiciário a favor do direito constitucional à moradia e à cidade;
- 5) ampliar a escala da Equipe Técnica e seu carácter multidisciplinar, envolvendo profissionais de novas áreas do conhecimento como Geologia e Engenharia.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO RIO MEMÓRIAS (Rio de Janeiro). Programa Favela Bairro. In: **Rio Memórias** (Rio de Janeiro). Programa Favela Bairro. [S. l.], 1 jul. 2021. Disponível em: <https://riomemorias.com.br/memoria/projeto-favela-bairro/>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BIENENSTEIN, Glauco; BIENENSTEIN, Regina.; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de (orgs.). **Universidade e Luta pela Moradia..** Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

BIENENSTEIN, Regina. **Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária**, 2001. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2001.

BIENENSTEIN, Glauco; BIENENSTEIN, Regina; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. Um Novo Planejamento? Operações Urbanas Consorciadas como principal instrumento de gestão e produção das metrópoles brasileiras – O Rio de Janeiro. In: BIENENSTEIN, Glauco; BIENENSTEIN, Regina; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de; GORHAM. **Universidade, lutas e conflitos urbanos**. Rio de Janeiro: Consequência, 2022.

BOFF, Leonardo. **A águia e a galinha**: uma metáfora da condição humana. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.



BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Cidade para todos: Construindo uma política democrática e integrada para as cidades.

1ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades/1a-conferencia-das-cidades#:~:text=A%201%C2%AA%20Confer%C3%AAncia%20Nacional%20das,nacional%20para%20o%20desenvolvimento%20urbano>. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conselho das Cidades, ConCidades**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>. Acesso em 22 fev. 2024.

BRUM, Mário. Pastoral de Favelas. *In*: **DICIONÁRIO de favelas Marielle Franco**. 2024. Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Pastoral_de_Favelas. Acesso em: 10 de fevereiro de 2024.

CARLOS NELSON FERREIRA DOS SANTOS. *In*: **WIKIPEDIA**: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2024]. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Carlos_Nelson_Ferreira_dos_Santos. Acesso em: 02 de março de 2024.



CARTA AO BRASIL. **Medida provisória nº 759/2016:**

A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. 2017. Disponível em: https://media.wix.com/ugd/3afe0e_3e66bfc62fd646f1870b6480f1d04f76.pdf.

Acesso em: 14 fev. 2024.

DAVIDOVICH, Fany Rachel. Política urbana no Brasil: ensaio de um balanço e de perspectivas. **Revista Terra Livre**, São Paulo, v. 11-12, p. 103-117, 1996.

FRIAS, Fernanda. **Políticas de urbanização na Rocinha:** uma análise inicial do programa Comunidade-Cidade. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD Anual:** 2017.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo.** São Paulo: Hucitec, 1996.

NEPHU. **Reviver Centro:** proposta de revitalização do centro do Rio de Janeiro. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2021. Disponível em: <http://nephu.sites.uff.br/2021/05/27/reviver-centro-proposta-de-revitalizacao-do-centro-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

NEPHU. **NEPHU.** Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018. Disponível em: <http://nephu.sites.uff.br/>. Acesso em: 19 mar. 2024.

PEDROSA, Danilo. Moradores de Campo Grande se unem para tentar impedir construção de túnel: Coletivo Nosso Bosque teme desapropriações e danos ao meio ambiente; grupo pede suspensão da licitação de quase R\$ 300 milhões. **O Dia**, Rio de Janeiro, 8 jan. 2023. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2023/01/6551587-moradores-de-campo-grande-se-unem-para-tentar-impedir-construcao-de-tunel.html>. Acesso em: 07 mar. 2024.



REDE MORADIA ASSESSORIA (Brasil). **NEPLAC/ETERN - Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual**: Grupo de Pesquisa Acadêmica. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.moradiaassessoria.org.br/grupos/nucleo-experimental-de-planejamento-conflitual-neplac>. Acesso em: 19 mar. 2024.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **O Município e a Reforma Urbana**. 1994. Disponível em: <http://reformaurbanadireitoacidade.net/wp-content/uploads/2022/06/O-MUNICIPIO-E-A-REFORMA-URBANA-1.pdf>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro - DPGE. Deliberação CS/DPGE nº 83-A, de 19 de dezembro de 2011. Altera as resoluções DPGE nº 453, 454 e 455, de 07.07.2008, que dispõe sobre a coordenadoria de regularização fundiária e de segurança da posse, define atribuições do NUTH e NULOT, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**: Parte 1: DPGE, Rio de Janeiro, ano XXXVIII, n. 97, p. 6, 25 maio 2012. Disponível em: https://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VGpCUK-1VNUVSWGxSZWsxMFVWVlpNRkpwTURCTIJFSkNURIJuZUU1RV-FYUk5NRnBHVZSc1FsRXdSa1pSTUZKRg==&p=Mg==&tb=ZGV-saWJlcmHDp8OjbyBkcGdJiMwMTM7. Acesso em: 2 mar. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0061204-47.2017.8.19.0001**. Autor: Estado do Rio de Janeiro - Procuradoria Geral Do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Eventuais ocupante e outros. 16 mar. 2017. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0021769-11.2013.8.19.0.8.19>. Acesso em: 20 fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0278762-82.2016.8.19.0001**. Autor: Marcos Cesar Caxias de Almeida e outro(s). Réu: Ocupantes do imóvel e outro(s). 1 set. 2016. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0278762-82.2016.8.19.0001CNJ=0278762-82.2016.8.19.00019>. Acesso em: 20 fev. 2024.



RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0486000-47.2011.8.19.0001**. Autor: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Município do Rio de Janeiro. 05 dez. 2011. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0486000-47.2011.8.19.0001>. Acesso em: 20 fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0257373-36.2019.8.19.0001**. Autor: Associação de Moradores da Vila 59 e 65 da Rua São Cristóvão. Réu: Júlio Pedroso de Lima Junior e outro(s). 15 dez. 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0257373-36.2019.8.19.0001>. Acesso em: 20 fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0289410-19.2019.8.19.0001**. Autor: Defensoria Pública. Réu: Município do Rio de Janeiro. 18 maio. 2021. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0289410-19.2019.8.19.0001>. Acesso em: 20 fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0021457-53.2014.8.19.0209**. Autor: AMALBA. Réu: Eloy José Jorge. 22 set. 2014. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0021457-53.2014.8.19.0209>. Acesso em: 20 fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0117288-10.2013.8.19.0001**. Autor: Djalma Montenegro Duarte Filho e outro(s). Réu Maria Rita Gandara Bernardino Correa e outro(s). 17 dez. 2023. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0117288-10.2013.8.19.0001>. Acesso em: 20 fev. 2024.



RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 6.829, de 14 de dezembro de 2020.** Declara a Comunidade Trapicheiros, localizada no Bairro da Tijuca, como Área de Especial Interesse Social, para fins de urbanização e regularização fundiária. Rio De Janeiro: Câmara Municipal, 2020. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d30%206c2b748cb0325796000610ad8/30e1e1b06063c7d10325863a0071a7ed?OpenDocument>. Acesso em: 04 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 7.342, de 4 de maio de 2022.** Declara a Comunidade da Indiana, localizada no Bairro da Tijuca, como Área de Especial Interesse Social, para fins de urbanização e regularização fundiária. Rio De Janeiro: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/2ed241833abd7a5b8325787100687ecc/cb0b33e957a3f645032588380054f787?OpenDocument>. Acesso em: 04 de março de 2024.

SABREN. Sistema de Assentamentos de Baixa Renda. Rio de Janeiro. **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Instituto Pereira Passos.** Rio de Janeiro: 2022. Disponível em: <https://sabren-pcrj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 04 de março de 2024.

SOBREIRA, Frederico Garcia. **Estudo de encostas ocupadas desordenadamente na cidade do Rio de Janeiro** - a favela do Vidigal. Dissertação (Mestrado em Geologia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1989.

SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. **Direito à moradia no capitalismo dependente:** desafios da regularização fundiária em municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.



TANAKA, Giselle; OLIVEIRA, Fabrício; SÁNCHEZ, Fernanda; VAINER, Carlos; MONTEIRO, Poliana; BIENENSTEIN, Regina; COSENTINO, Renato; MEDEIROS, Mariana. **Viva a Vila Autódromo: O Plano Popular e a luta contra a remoção.** Rio de Janeiro: Letra Capital. 2018.

TERMO TERRITÓRIO COLETIVO. **Termo Território Coletivo.** [S. l.], 12 maio 2021. Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/>. Acesso em: 04 mar. 2024.

VALLADARES, Lícia do Prado (org). **Habitação em questão.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.



CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E SEUS IMPACTOS: A EXPERIÊNCIA VIVENCIADA NO NUTH E A ESCOLHA DO TEMA

URBAN LAND CONFLICTS AND ITS IMPACTS: THE EXPERIENCE LIVED AT NUTH AND THE CHOICE OF THEM

Julia Santos Moreira Henrique¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo apresentar a escolha do tema de monografia que realizará a análise dos conflitos fundiários, a partir do Direito, citando o caso de duas comunidades situadas no município do Rio de Janeiro, a comunidade da Jaqueira e a Solar da Montanha em que será discutido o Direito e as interseccionalidades que permeiam a insegurança habitacional e como a experiência como estagiária no NUTH foi determinante para esse recorte.

Palavras-chaves: conflitos; moradia; direito; vulnerabilidade.

Abstract: This article aims to present the choice of the monograph theme that will carry out the analysis of land conflicts, based on Law, citing the case of two communities located in the municipality of Rio de Janeiro, Jaqueira community and Solar da Montanha in that the Law and intersectionalities that permeate housing insecurity will be discussed and how the experience as an intern at NUTH was decisive for this focus.

Keywords: conflicts; home; right; vulnerability

1. INTRODUÇÃO

Desde o momento em que se entra na faculdade, o momento mais esperado é o da monografia, há medo, ansiedade e entusiasmo

¹ Bacharelanda em Direito na Faculdade Nacional de Direito da UFRJ e estagiária do NUTH no período de 2021-2023.



pelo o que está por vir. Os estudantes em sua maioria não sabem, no primeiro período, o que irão abordar, o que é compreensível, já que ainda não se tem contato com a matéria. Eu era uma dessas pessoas que não tinha noção sobre o que falar.

No terceiro período da faculdade, em 2021, tive a oportunidade de estagiar no Núcleo de Terras e Habitação do Estado do Rio de Janeiro (NUTH-DPERJ), que trata de casos com 10 ou mais famílias que estejam passando por alguma insegurança quanto à moradia. Por exemplo, alguns moradores ocupam um galpão no centro do Rio de Janeiro e, após 15 anos, o dono do galpão quer reaver esse imóvel. Contudo, essas pessoas já fizeram benfeitorias no local e construíram uma vida nesse lugar. Então, o NUTH assiste essas pessoas com o objetivo de lutar juridicamente pela sua permanência, buscar a realocação em um ambiente próximo, ou o recebimento da indenização, a partir da vontade dos assistidos.

A partir do cenário que encontrei no NUTH, de defensores extremamente preocupados com as comunidades, ocupações que assistiam e casos alarmantes que pude acompanhar, nasceu a vontade de entender melhor o motivo da omissão do Estado perante essas famílias, o porquê de tantas desocupações e os efeitos de alguns projetos gigantes, como o Reviver Centro, por exemplo.

Ademais, não poderia ser mais alarmante o fato de que eu acompanhava casos em plena pandemia da Covid-19, em que uma das principais orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) era a permanência em casa.

Nesse contexto da pandemia, comecei a pensar na contradição de haver determinações do poder público ordenando a permanência de pessoas em casa, enquanto o Município do Rio de Janeiro desocupava áreas, colocando pessoas na rua em um momento de diversas inseguranças, como ocorreu na comunidade na Jaqueira, situada no Vidigal. Mesmo sem ter visto o rosto desses assistidos, já que nesse período estudava de home office, eu tinha certeza do grupo que eles pertenciam justamente pela forma como o Estado os tratava. Sabia que eram em sua maioria pretos e hipossuficientes.



2. MORADIA E A IMPORTÂNCIA DA INSTRUMENTALIZAÇÃO DO DIREITO

A partir dessas experiências, comecei a entender que, em algum momento, gostaria de compreender de forma mais efetiva o que estava envolvido nessas desocupações, o porquê de retirar pessoas vulneráveis de suas casas. Então, aos poucos fui entendendo que, no espaço urbano, há especulação imobiliária: quanto mais um espaço for valorizado, mais caro será, e esse espaço não será valorizado com uma favela ou uma ocupação ao lado. Desta forma, comecei a compreender melhor.

Assim, mesmo com todos os empecilhos para a não garantia da permanência dessas pessoas em seus locais, o NUTH, em conjunto com alguns projetos de diversas faculdades, começou a pensar em direito à moradia e à instrumentalização do Direito. Confesso que me encantei com as estratégias jurídicas utilizadas.

A partir disso, tiveram dois casos que me chamaram atenção: o caso da Jaqueira, situada no Vidigal, que procurou a assistência do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ) em 2019, com o objetivo de entender a atuação do Direito nos casos que envolvem segurança da posse. A Jaqueira, em 2019, era composta por 29 famílias ameaçadas e a pessoa mais antiga morava lá há 30 anos. No dia 6 de fevereiro de 2019, a cidade do Rio de Janeiro sofreu com um intenso temporal que atingiu a comunidade da Jaqueira. Segundo o RioOnWatch (Nascimento, 2023, quatro anos depois do desastre, a Prefeitura teve a pretensão de remover 64 famílias, uma vez que a Geo-Rio, argumentou que, em razão do risco ambiental, essas famílias precisavam ser retiradas, a partir de um laudo contraditório. Para realizar a obra de contenção na comunidade, as casas precisavam ser retiradas. Nessa situação, a Prefeitura ofereceu indenizações com valores incompatíveis com a realidade local, inviabilizando a aquisição de moradia similar na comunidade e, portanto, violando o direito de permanência na localidade ou em local próximo.

A comunidade Solar da Montanha é localizada na Estrada dos Bandeirantes, nº 8636, com sua permanência comprovada há mais de 20 anos, no Camorim, sendo formada por 76 famílias. De acordo com os moradores, em 2009, funcionários da Prefeitura do Município



do Rio de Janeiro (MRJ) realizaram o cadastro de moradias do local. Em 2011, outros funcionários do Município foram à comunidade e sinalizaram que havia construções irregulares fora dos limites do cadastro de 2009, razão pela qual notificaram os moradores e informaram que seria realizada a demolição das casas um dia após a visita. Portanto, o MRJ buscou iniciar a remoção das casas, sem dar maiores informações à população prejudicada. Diante desse cenário, as demolições só foram evitadas por meio de decisão de antecipação da tutela obtida pela Defensoria Pública em favor da coletividade após o ajuizamento de ação.

A comunidade Solar da Montanha obteve sentença favorável, garantindo a permanência das moradias e obrigações em desfavor dos poderes públicos para realização de obras de contenção para afastamento de risco, que restou comprovado que era possível de ser mitigado.

O que se observa é que duas comunidades ameaçadas de remoção em razão do risco tiveram soluções diferentes. Mas em ambas, a defesa da moradia foi essencial para obrigar o poder público a adotar soluções que não se resumissem à remoção das casas ou pagamento de aluguel social, ponto que foi escolhido para ser desenvolvido na monografia, para compreender a postura do poder público diante da realização de um direito fundamental.

Nessa discussão sobre moradia, em 2015, Raquel Rolnik publicou uma obra memorável, chamada *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*, o livro aborda a expansão do capital financeiro por meio da venda e locação de terrenos, isto é, grandes empresas interessadas na construção e os meios utilizados para obtenção desse espaço. Rolnik traz em seu livro um cenário global, mas a identificação se faz presente ao cenário brasileiro (Rolnik, 2023).

À vista disso, sabe-se que a disputa pelo acesso à terra para moradia popular integra a formação da cidade do Rio de Janeiro, e nos últimos 20 anos, intensificou-se, pois há forte interesse do mercado imobiliário. De acordo com o livro *Relatório 2019-2020: Panorama de conflitos fundiários no Brasil*, nesse período de duas décadas, a transformação do espaço urbano foi relacionada ao “ciclo olímpico” e ao robusto investimento de recursos públicos injetados na cidade, materializado no Programa de Aceleração do Crescimento



(PAC) e no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Dessa forma, o PMCMV teve grande importância na produção em larga escala de condomínios em áreas do subúrbio e, desde essa implementação, as remoções têm sido uma prática recorrente em ambos os âmbitos, público e privado, fazendo com que, conseqüentemente, as pessoas de baixa renda sejam removidas das zonas de interesse da esfera pública e privada e transferidas para as áreas periféricas, tornando mais evidente a desigualdade e segregação que fazem parte da história da cidade do Rio de Janeiro (Fórum, 2021).

Importante ressaltar que essa problemática não se restringe somente à especulação imobiliária: essas pessoas só são retiradas de suas casas porque fazem parte de um recorte social e racial. Assim, é importante entender o contexto em que se insere cada grupo, quando se trata de moradia, pois essas intersecções contribuem para a discussão desse direito. A vulnerabilidade desses indivíduos é evidente, uma vez que as políticas públicas se omitem em relação às desocupações que ocorrem.

Nesse sentido, o aumento exponencial de famílias despejadas ou em vias de perder sua moradia integra o cenário de gravidade do déficit habitacional no Brasil, uma vez que impera a omissão de políticas públicas e a falta de investimentos para a construção de habitações de interesse social. Por meio do relatório de 2020 a 2022, da Campanha Despejo Zero, foi possível constatar, mais uma vez, o cenário catastrófico que se desenha quando se fala em moradia, consagrando que, de março de 2020 até outubro de 2022, mais de 35.285 famílias foram despejadas e no mínimo 898.916 mil pessoas foram atingidas por ameaças de remoção (Franzoni; Ribeiro; Pires, 2023).

3. CONCLUSÃO

Por tudo que foi exposto aqui, é urgente a necessidade de compreender, enxergar e agir perante o descaso que assola o território do Rio de Janeiro no que tange ao direito à moradia. Por isso, é essencial a instrumentalização jurídica, para reivindicar direitos essenciais, fixados e consagrados na Constituição Federal. E graças ao trabalho do NUTH, o trabalho árduo de pesquisadores de instituições públicas e a resistência dos moradores, foi possível reverter



cenários como o da Jaqueira e o da Solar da Montanha, em que pese as soluções terem sido distintas. E a experiência vivenciada como estagiária no NUTH foi um norte para a escolha do tema, buscando analisar a omissão do Estado perante tantas famílias, na concretização do direito à moradia que guiará o trabalho de monografia.

REFERÊNCIAS

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (Org.). **Panorama dos Conflitos Fundiários no Brasil**: Relatório 2019–2020. Coordenação Centro de Direitos Econômicos e Sociais – Porto Alegre [livro eletrônico]: CDES Direitos Humanos, 2021.

FRANZONI, Júlia Ávila; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; PIRES, Raquel. Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero. **InSurgência**: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 9, n. 1, jan./jun. p. 473–504, 2023.

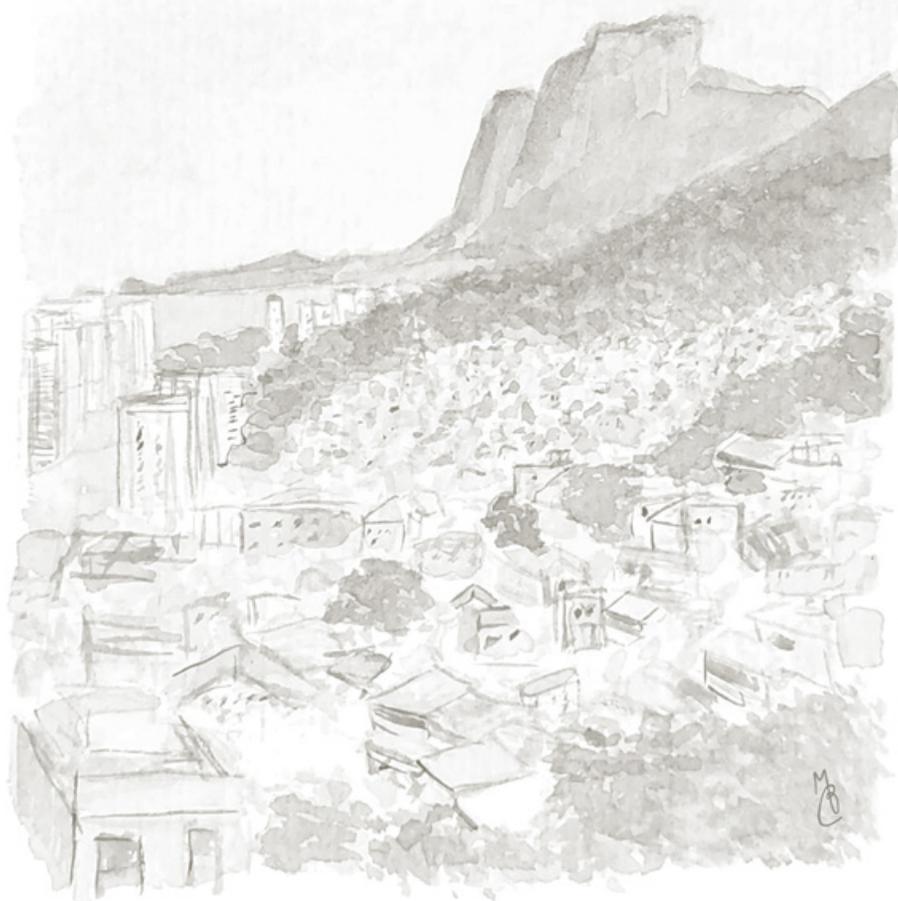
NASCIMENTO, Bárbara. SOS! Moradores da Jaqueira, na Parte Alta do Vidigal, Sofrem Nova Ameaça de Remoção: Racismo Ambiental e Negligência do Estado Frente a Eventos Climáticas Extremos [IMAGENS]. **RioOnWatch**, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=67015>. Acesso em: 07 jul. 2023.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2015. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.



SEÇÃO 3

A CONFLUÊNCIA DE ESFORÇOS EM BUSCA DA MORADIA ADEQUADA





“A presença e participação do NUTH foi imprescindível para que Indiana não fosse removida, dada a importância da ação do NUTH, que impediu que Prefeitura fosse capaz de demolir nossas casas. Por isso que nós permanecemos no local até os dias hoje e, inclusive, agora somos Área de Especial Interesse Social.”

Marcelo Deodoro

(morador, membro da Comissão de Moradores da Comunidade Indiana e integrante do Conselho Popular)



A LUTA DA VILA AUTÓDROMO: CONTRIBUIÇÕES PARA O MOVIMENTO POPULAR PELA MORADIA

THE STRUGGLE OF VILA AUTÓDROMO: CONTRIBUTIONS TO THE POPULAR MOVEMENT FOR HOUSING

Regina Bienenstein¹

Resumo: A partir de uma breve retrospectiva da luta da Vila Autódromo contra a remoção e pelo direito à moradia e à cidade, este artigo discute as estratégias utilizadas e possíveis inovações evidenciadas por tal luta, além das dificuldades e obstáculos mais recentes, enfrentados no período pós-Olimpíadas, buscando identificar possíveis lições para o movimento popular de luta pela moradia. Está organizado em quatro partes, além da introdução. A primeira apresenta breve revisão das inúmeras ameaças de remoção à Vila Autódromo, desde a década de 1990, processo de luta e de resistência de seus moradores e respectivas estratégias, atores envolvidos e seus papéis, avanços e retrocessos. A segunda se concentra no Plano Popular, enquanto instrumento dinâmico, metodologia de elaboração adotada e resultados alcançados. A terceira explora as vitórias e lições que podem ser extraídas dessa luta popular e a quarta examina as dificuldades e incompletudes de sua situação atual.

Palavras-chave: plano popular; movimento popular; luta pela moradia; Remoção; insurgência

Abstract: Starting from a brief retrospective of Vila Autódromo's fight against eviction and for the right to housing and the city, this article discusses the strategies used and possible innovations evidenced by this fight, in addition to the more recent difficulties

¹ Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos / Pró-Reitoria de Extensão / Universidade Federal Fluminense.



and obstacles faced in the post- Olympics, seeking to identify possible lessons for the popular movement fighting for housing. It is organized into four parts, in addition to the introduction. The first presents a brief review of the numerous threats of removal to Vila Autódromo, since the 1990s, the process of struggle and resistance of its residents and respective strategies, actors involved and their roles, advances and setbacks. The second focuses on the Popular Plan, as a dynamic instrument, drafting methodology adopted and results achieved. The third explores the victories and lessons that can be drawn from this popular struggle and the fourth examines the difficulties and incompleteness of their current situation.

Keywords: popular plan; popular movement; fight for housing; right to housing; removal; insurgency.

1. INTRODUÇÃO

A luta dos moradores da Vila Autódromo já foi e continua sendo objeto de inúmeras pesquisas, teses e dissertações que abordam variados aspectos e têm enfoques diversificados sobre o processo². Neste artigo, não se pretende recuperar em profundidade a complexidade de tal processo, mas pinçar aspectos que podem ser considerados inovadores e que podem contribuir para o avanço do movimento popular pela moradia, incluindo algumas das dificuldades e desafios ainda enfrentados para que, de fato, esse processo possa ser concluído.

Importante apontar que a autora participou da coordenação da elaboração do Plano Popular da Vila Autódromo e de todo o processo que precedeu as Olimpíadas, ainda mantendo diálogo frequente com lideranças e moradores. Tal posição impõe um esforço de neutralidade, nem sempre possível de ser alcançado.

O artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução. A primeira apresenta breve revisão das inúmeras ameaças de remoção, desde a década de 1990, processo de luta e de resistência dos moradores e respectivas estratégias, atores envolvidos e seus papéis, avanços e retrocessos. A segunda se concentra no Plano

² Para maior detalhamento do processo e conflitos ver Bienenstein, Bienenstein, e Souza (2017, p. 193-252), Ramos (2017, p. 253-308) e Tanaka *et al.* (2018).



Popular, enquanto instrumento dinâmico, metodologia de elaboração adotada e resultados alcançados. A terceira explora as vitórias e lições que podem ser extraídas dessa luta popular e a quarta examina as dificuldades e incompletudes da situação atual da Vila Autódromo.

2. BREVE REVISÃO DO PROCESSO DE LUTA E RESISTÊNCIA DA VILA AUTÓDROMO

O bairro popular Vila Autódromo, denominação dada pelos próprios moradores, está localizado em Jacarepaguá, vizinho ao antigo Autódromo Internacional Nelson Piquet, substituído pelo Parque Olímpico da Barra, um dos principais equipamentos voltados para os Jogos Olímpicos de 2016. Situado em região valorizada de expansão imobiliária, começou a ser ameaçada de remoção na década de 1990, inicialmente com dois argumentos: (i) “dano ao meio ambiente natural”, justificado pela ocupação da faixa marginal da lagoa de Jacarepaguá e o despejo de esgoto *in natura* (Tanaka *et al.*, 2018, p. 47) e (ii) “dano estético, paisagístico e turístico”, por ser considerada uma ocupação desordenada que “agride a beleza estética e paisagística do local”, de acordo com a Ação Civil Pública Processo nº 2245/1993. Foi nesse momento que o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH-DPERJ) começou o processo de defesa de seus moradores, situação que permanece até os dias atuais.

As ameaças à comunidade não pararam aí. Em 1996, após período de chuvas, novamente sua remoção total volta à pauta como proposta do Subprefeito da Barra à época, Eduardo Paes³, com a justificativa de que Vila Autódromo estava em área de risco. Apesar de não ter sido consumada, essa nova ameaça reavivou a apreensão e o medo entre os moradores.

Mais uma vez o projeto de remover a comunidade foi retomado em 2002, por ocasião dos Jogos Pan-Americanos. Desta feita, não somente Vila Autódromo, mas também as comunidades Canal do Anil, Canal do Cortado e Arroio Pavuna foram ameaçadas, sendo parcialmente removidas sob o argumento de que seriam afetadas

³ Atualmente, Eduardo Paes é prefeito da cidade do Rio de Janeiro.



pela Vila Olímpica e pelo Complexo Esportivo para os Jogos (GTAPM, 2013, *apud* Tanaka *et. al.*, 2018).

A partir de 2009, quando do anúncio do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016, a remoção total se transformou em perigo iminente. Vila Autódromo seria uma das 119 favelas a serem removidas até 2012. Eduardo Paes, naquele momento prefeito da cidade, reafirmou a necessidade de remoção, desta feita argumentando que as comunidades apresentavam situação de risco de inundação, ocupação em áreas de proteção ambiental e/ou estavam no trajeto de novas vias. Trouxe então como alternativa para os moradores da Vila Autódromo a remoção para o conjunto habitacional Parque Carioca (programa Minha Casa Minha Vida), situado a cerca de três quilômetros, proposta que foi imediatamente rechaçada pelos moradores.

Esse é um período em que a organização prévia da comunidade, forçada pelas inúmeras ameaças desde 1992, permitiu que os moradores intensificassem seu movimento de resistência e passassem a buscar ampliar o número de apoiadores e parceiros. Nesse sentido, foi fundamental sua participação no Comitê Popular da Copa e Olimpíadas, coletivo que reunia entidades diversas que questionavam o processo de decisão centralizado pelo qual o planejamento das Olimpíadas era desenvolvido. Ela permitiu que representantes da Vila Autódromo denunciasses as ameaças que sofriam e fizessem um pedido: a elaboração de um plano alternativo ao apresentado pelo prefeito à comunidade, que pudesse demonstrar a viabilidade efetiva da permanência da Vila Autódromo. A presença do professor Carlos Vainer, do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, do Instituto de Pesquisa e Planejamento, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ)⁴, abriu caminho para o que viria a ser a construção do Plano Popular da Vila Autódromo, em conjunto com os moradores. Logo o Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Pró-Reitoria de Extensão, da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/PROEX/UFF)⁵, foi convidado a participar,

⁴ Laboratório de Pesquisa, vinculado ao IPPUR, “estuda os modos de apropriação do território e dos ambientes, considerando a diversidade de atores envolvidos na produção social do espaço” (ETTERN, 2022).

⁵ Núcleo de apoio à extensão e pesquisa, desenvolve ações de formação e pesquisa sobre a questão habitacional e urbana, além de extensão, no formato de assessoria técnica a coletivos populares que lutam pelo direito à moradia e à cidade.



e a seguir, o grupo de pesquisa Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano, da Escola de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal Fluminense (GPDU/EAU/UFF)⁶, se incorporou ao processo de construção do Plano Popular.

Estava assim formada a parceria dos moradores da Vila Autódromo com as universidades, se somando ao NUTH que, como mencionado, já atuava na área e que, com exceção de pequeno espaço de tempo, acompanhou e esteve presente diuturnamente no processo e, em especial nos momentos críticos, fazendo a defesa jurídica das demandas e direitos coletivos da comunidade. Esse trabalho conjunto garantiu assim assessoria técnica, social e jurídica, no sentido de comprovar a viabilidade da permanência de toda a comunidade. Ato contínuo, outros movimentos sociais de resistência contra o processo de implantação das ações voltadas para a realização das Olimpíadas, reunidos no Comitê Popular da Copa, se tornaram importante apoio e reforço para a luta da Vila Autódromo.

3. O PLANO POPULAR DA VILA AUTÓDROMO

Logo, uma equipe das duas universidades passou a frequentar a Vila Autódromo, iniciando um processo dialógico com os moradores, voltado para a construção do Plano Popular. A equipe era formada por professores e estudantes de diferentes áreas do conhecimento, conforme demanda o caráter interdisciplinar da questão urbana e habitacional.

O Plano Popular da Vila Autódromo (PPVA) reconhecia e se contrapunha ao modelo de planejamento progressivamente adotado desde a década de 1990, cujas

formas de gestão e realização da riqueza capitalista /.../ têm determinado um padrão de gestão, investimento e produção do espaço urbano reconhecidamente seletivo, isto é, voltado somente para algumas parcelas da cidade, e excludente do ponto de vista social, pois apenas algumas classes sociais são nele incluídas, conformado pela ampliação dos negócios

⁶ “Desenvolve trabalhos de investigação relativos à avaliação de: grandes projetos urbanos e regionais em suas diversas dimensões” (PPGAU, 2024).



imobiliários na cidade (Bienenstein 2000, *apud* Bienenstein *et al.*, 2017, p. 196-197).

Claro está que essa situação se desdobra em conflitos de interesse entre o capital imobiliário e vários coletivos populares, entre eles os moradores de Vila Autódromo, resultando nas inúmeras remoções realizadas desde então.

Desde seu início, o Plano representou um instrumento de luta, de capacitação/formação de moradores para a defesa qualificada de suas demandas e também, de defesa do planejamento urbano participativo e insurgente. Além disso, o Plano funcionou como mecanismo de promoção e ampliação da articulação com outros coletivos e assim, de aumento da divulgação e da visibilidade do que acontecia na cidade e, especificamente em Vila Autódromo, e de fortalecimento da organização e mobilização dos moradores.

A vasta rede de apoios construída incluía movimentos sociais, entidades profissionais, parlamentares e seus gabinetes, além de estudantes e professores, não só das duas universidades federais, mas de entidade privadas de ensino, tudo isso, garantindo sempre o protagonismo dos moradores no processo.

Claro está que existiam também desafios a serem enfrentados, considerando o número de coletivos envolvidos. Foi necessário definir limites claros da atuação de cada um deles, além de estabelecer relações de confiança entre os parceiros, evitando disputas de protagonismo e de olhares, enfoques e caminhos diversificados a serem adotados em cada dimensão do processo de luta.

Logo ficou definida que a coordenação da assessoria técnica seria do ETTERN e NEPHU, que o encaminhamento jurídico ficaria a cargo do NUTH e que a organização de eventos e das ações de divulgação ficaria com a rede de apoiadores. Importante registrar que todo esse processo, em suas diferentes facetas, tinha o acompanhamento e se fazia a partir da participação e do aval dos moradores.

O desenvolvimento do Plano envolveu a realização de visitas de campo, oficinas, assembleias, cadastramento de famílias e rodas de conversa. Esses eram momentos de diálogo e de expressão das opiniões sobre o encaminhamento político da luta, discussão sobre os problemas existentes na área, de avaliação das indicações e



respectivas alternativas de solução geradas pela equipe técnica e de apresentação de novas propostas pelos moradores.

O PPVA compreendeu o reconhecimento dos moradores e do espaço construído e a apresentação de propostas que resolvessem os problemas e promovessem a articulação e integração do assentamento no seu entorno. O cadastramento socioeconômico de famílias gerou um perfil socioeconômico do conjunto das famílias lá residentes e se tornou também uma oportunidade de mobilizar e tirar dúvidas dos moradores, além de coletar informações diversas.

O tratamento urbanístico do assentamento incluiu (i) a previsão de equipamentos e serviços públicos complementares aos existentes na região e entorno imediato; (ii) a correção do problema de inundação que ocorria em uma das quadras; (iii) a articulação do sistema viário que apresentava algumas vias interrompidas, o que dificultava inclusive a drenagem; (iv) a recuperação e a ampliação da sede da associação dos moradores, associada a uma creche; (v) projeto de dois modelos de moradia para atender à necessidade pontual de reassentamento; e (vi) definição da faixa marginal de proteção da lagoa de Jacarepaguá, ponto sensível no Plano. Apesar das opiniões contraditórias que apareceram entre os moradores, a maioria se posicionou pela adoção de uma faixa de 15m de largura, isto é, o parâmetro contido no Artigo 54, Parágrafo primeiro da Lei Federal nº 11.977/2009 (Brasil, .2009).

Desde sua primeira versão, o PPVA mostrou a viabilidade da permanência da Vila Autódromo, inclusive respeitando o projeto vencedor do concurso internacional para o Parque Olímpico⁷. Na verdade, a única diferença era a manutenção da ocupação na beira da lagoa de Jacarepaguá, resguardada a faixa marginal de proteção, ao contrário do referido projeto⁸. Ele também embasou, em vários momentos, as argumentações jurídicas encaminhadas pelo NUTH, em diferentes momentos da defesa dos moradores.

A visão de que o PPVA devia ser um instrumento dinâmico fez com que o conjunto de atividades mencionado anteriormente fosse continuado, permitindo que a assessoria técnica acompanhasse *pari*

⁷ O Parque Olímpico foi objeto de concurso público internacional, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil/Departamento do Rio de Janeiro.

⁸ Para maiores detalhes sobre o processo de construção da primeira versão do PPVA, ver Vainer *et al.* (2018).



passu as alterações no território e pudesse registrar o avanço das obras do Parque Olímpico e das remoções. Assim, eram anotadas as famílias que acabaram por ceder à pressão da prefeitura e concordavam em sair da Vila Autódromo. Mapas da resistência e várias versões do PPVA, elaborados conforme o ambiente construído eram modificados, se transformaram em instrumentos de defesa da comunidade que demonstravam, a cada momento, a viabilidade da permanência dos moradores que assim o desejavam, reforçando a luta contra a remoção. Essas novas versões do Plano Popular passaram a incorporar também o desafio de fazer cumprir a função social dos espaços vazios gerados a partir da saída de famílias, dando-lhes destinação coletiva (equipamentos públicos) e novos lotes para assentamento de famílias de baixa renda que necessitassem de local de moradia.

Em paralelo ao processo de construção do PPVA, o acompanhamento diuturno dos defensores foi aspecto fundamental no processo de resistência para a “defesa dos direitos coletivos, orientação dos moradores, especialmente os mais inseguros” (Ramos, 2017, p. 259). O NUTH esteve presente em todos os momentos críticos do conflito, não somente defendendo os direitos, mas mostrando possibilidades e limites da luta, sempre ao lado dos moradores.

O processo de construção do PPVA se desdobrou em outras ações e gerou manifestações e manifestos, eventos culturais diversos (como o lançamento de livros de pesquisadores), além de vigílias, aulas e visitas de professores da UFRJ e UFF com seus alunos, o que contribuiu para aumentar a visibilidade e chamar a atenção da imprensa estrangeira que estava na cidade em virtude dos megaeventos. Tais momentos, além de expressarem a indignação dos moradores com a situação enfrentada, de agressão pela obra do Parque Olímpico e pela própria Prefeitura, tornaram suportável a realidade de poeira, escombros, rompimento das redes de energia e de água que interrompiam esse abastecimento. Na verdade, num cenário de guerra, com escombros por toda parte, a partir do avanço das obras do Parque Olímpico e da pressão cotidiana dos representantes da Prefeitura, essa presença e todos esses eventos e manifestações foram fundamentais para manter o vigor da luta.



4. LIÇÕES E VITÓRIAS

O processo de luta da Vila Autódromo deixou algumas lições e resultou em vitórias, mesmo que parciais. Em primeiro lugar e principalmente, destaca-se a capacidade das lideranças e moradores de construir uma rede de apoio que incluía duas universidades públicas e a construção do PPVA. O Plano Popular da Vila Autódromo demonstrou, a cada momento da luta, que a permanência da comunidade era tecnicamente viável, o que foi chancelado pelo Grupo de Trabalho Acadêmico Profissional Multidisciplinar, criado especialmente para avaliar o Plano, em confronto com a proposta da Prefeitura, e também pelo prêmio internacional *Urban Age*, promovido pelo Deutsche Bank, recebido pelo Plano em 2013. Essas duas manifestações deixaram claro que havia uma outra motivação para a remoção total da Vila Autódromo, o que contribuiu para conquistar novos aliados. O PPVA constituiu-se também em um instrumento de luta, na medida em que seu processo de elaboração fortaleceu e reforçou a organização e mobilização dos moradores.

Por outro lado, os eventos, assembleias e oficinas, realizadas durante a construção do PPVA, ampliaram progressivamente o número e a consciência dos participantes, conseguindo neutralizar, por certo tempo, as estratégias de desmobilização da Prefeitura, que incluíam ameaças e tentativas de divisão das famílias e do movimento. Representaram também um processo pedagógico para quem participou, moradores e assessores técnicos, professores e estudantes. A metodologia dialogal de elaboração do Plano Popular permitiu não só a produção de estudos e propostas técnicas construídas coletivamente, mas também a troca de conhecimentos e saberes entre professores, estudantes e moradores, ampliando o repertório de todos e permitindo a defesa das demandas de forma mais qualificada.

Outro desdobramento desse processo, enquanto mais uma forma de resistência, foi a utilização das paredes e escombros pelos moradores, como veículo de suas demandas, argumentos, anseios, chamamento à luta e também revolta com relação às propostas da prefeitura e denúncias da injustiças e violência a que estavam submetidos (Ramos, 2017, p. 255-306).



O registro fotográfico do processo, realizado pela equipe técnica, serviu de orientação e inspiração para que moradores passassem a utilizar a fotografia como estratégia para manter viva a história da Vila Autódromo. Assim foi construído um acervo de imagens do processo de discussão do PPVA, audiências públicas, encontros com a Defensoria, manifestações em diferentes locais, entrevistas a televisões nacionais e internacionais, homenagens a lideranças, enfim momentos importantes para a luta e que apontam algumas lições importantes para outros movimentos insurgentes contra opressões.

A organização e a mobilização dos moradores, com a assessoria técnica e a grande rede de apoio, demonstraram ser possível lutar e ser vitorioso, aspecto importante para fortalecer o movimento popular que não consegue se manter vivo se somente tiver derrotas. Vila Autódromo confirmou ainda que a luta pelo direito à moradia e contra as propostas de remoção é coletiva, que coletivamente é possível enfrentar a pressão do capital imobiliário.

Importante mencionar que a avaliação dos resultados da luta da Vila Autódromo nem sempre é de vitória do movimento. Há os que questionam os resultados da luta, com argumentos calcados no número de famílias que permaneceu na área e no fato de o PPVA não ter sido respeitado.

Sobre isso, em primeiro lugar, apesar da violência e da pressão cotidiana sofrida pelos moradores, é importante considerar o valor simbólico de 20 famílias terem resistido e continuado na terra que estava destinada exclusivamente à “articulação de grandes proprietários de terras localizadas na Barra da Tijuca, com especial destaque para o engenheiro Carlos Carvalho, fundador da Carvalho Hosken S.A., empresa de engenharia e construção” (Bienenstein et al., 2017, p. 197). Vila Autódromo lá permanece como um enclave, como uma clara sinalização de que o trabalhador, mesmo aquele de renda mais baixa, tem direito ao território, mesmo quando localizado numa região valorizada.

Por outro lado, o fato de as moradias previamente existentes e da proposta urbanística contida no PPVA não terem sido consideradas não desmerece ou anula a força daquele movimento. Na verdade, como já apontado, o PPVA, mais do que apenas um projeto urbanístico, foi um instrumento de formação e qualificação dos participantes e



também de “visibilidade, coesão e orientação à luta pela permanência da comunidade” (Oliveira *et al.*, 2018, p. 211).

Mas, essa luta, mesmo antes de terminar, nos momentos apontados como de derrota, teve reflexos positivos importantes para os moradores na condução do processo, fazendo a Prefeitura rever suas estratégias e, por vezes, recuar. A primeira delas foi a construção do conjunto Parque Carioca, nas proximidades (cerca de 3km da Vila Autódromo) e não a 30km ou 60km de distância de seu local de origem, como vinha acontecendo com outros milhares de famílias removidas pelo prefeito Eduardo Paes (Faulhaber; Azevedo, 2015).

Outra vitória, que também poderia ser vista como uma derrota do movimento, está associada à concordância dos moradores que foram “convencidos” a aceitar a saída. A vitória refere-se aos valores alcançados pelas indenizações pagas. Na verdade, a Prefeitura, diante da repercussão nacional e mesmo internacional, foi obrigada a rever os critérios para sua definição, passando a indenizar com valores que chegaram a se aproximar dos praticados pelo mercado imobiliário, situação inédita no processo das remoções associadas aos megaeventos.

Importante lembrar também duas conquistas dos moradores, ainda nos anos 1990 e 2000. Uma delas foi a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) da terra por 99 anos, pelo governo do Estado (1998), o que dificultou a remoção imediata. Afinal, o fato de os moradores serem concessionários derrubava o argumento de serem “apenas posseiros ou ocupantes informais/irregulares”. Nesse contexto, após período de pressão cotidiana sobre os moradores, sem que fosse alcançado o resultado esperado, a Prefeitura foi obrigada a buscar outras alternativas para completar seu projeto de remoção. A opção encontrada foi a desapropriação por interesse público. Apesar de questionada, a Prefeitura conseguiu desapropriar uma terra que foi concedida pelo governo do Estado aos moradores da Vila. Assim, foram desapropriadas várias moradias, inclusive, algumas pertencentes às mais fortes lideranças, e também a sede da Associação dos Moradores, de importante valor simbólico para a comunidade e para a luta de décadas contra remoção. Porém, destaca-se que a reintegração da posse da terra foi sempre feita com grande aparato policial e até com violência física.



A outra conquista, de 2005, foi a delimitação da área ocupada como Área Especial de Interesse Social (AEIS) (Rio de Janeiro (Município), 2005), isto é, como um território predominantemente popular, o que também representou uma dificuldade adicional para a rápida efetivação da proposta de remoção. Na verdade, Vila Autódromo demonstrou a importância do instrumento AEIS, que atualmente está sendo questionado e até negado por algumas lideranças de movimentos populares, gestores e pesquisadores, com o argumento de que a Lei nº 13.465/2017 não mais o exige em processos de regularização fundiária, ou que enfraqueceria o valor da propriedade, na medida em que limita seu uso ou ainda, que tenderia a consolidar vulnerabilidades, reforçar a segregação e a produção de guetos e mesmo beneficiar grupos milicianos em seu avanço como produtores imobiliários. Tais argumentos deixam de lado a ideia de que esse dispositivo urbanístico e jurídico pode ser uma proteção contra o avanço do capital imobiliário sobre áreas valorizadas ocupadas por famílias de baixa renda e, portanto, pode obstaculizar processos de gentrificação. O fato é que tais instrumentos (CDRU e AEIS) dificultaram a repetição do que a prefeitura havia feito com muitas outras comunidades.

A luta também forjou novas lideranças ao longo de seu desenvolvimento. Vale lembrar que o movimento popular de luta pela permanência e pela urbanização da Vila Autódromo foi iniciado ainda na década de 1980, por militantes que resistiam à ditadura e buscavam a redemocratização do país. Esse histórico havia consolidado fortes lideranças que se mantiveram como tal durante toda a luta, e não inibiu outros moradores de vivenciar o processo como oportunidade de formação. Eles passaram a se destacar e participar qualificadamente de reuniões com outros movimentos sociais, com técnicos e representantes do governo municipal, estadual e federal, além de dialogar com representantes de instituições diversas, como a ONU-Habitat, Ministério Público, Comissão de Direitos Humanos do Senado, entre outras.

A potência do movimento naquele momento, mesmo com apenas vinte famílias de resistentes, era ainda evidente quando conseguiram alterar o projeto apresentado pela Prefeitura, às vésperas das Olimpíadas, e que substituiu as casas originais. A tipologia inicial de casas geminadas foi alterada para moradias



em centro de terreno, e os lotes inicialmente previstos tiveram suas áreas aumentadas. Além disso, essas famílias permaneceram na Vila Autódromo durante a construção das novas moradias, ocupando containers com ar refrigerado alugados pela própria Prefeitura, acompanhando e fiscalizando a execução das obras.

Enfim, o PPVA, como instrumento da luta da Vila Autódromo, constituiu-se em exemplo de planejamento em situação de conflito (Bienenstein, *et al.*, 2017), o que, somado à persistência, resistência e determinação dos moradores e aos resultados de sua luta, aponta novos caminhos para a construção de uma cidade de direitos, uma cidade justa, democrática e socialmente inclusiva, o que é muito importante para fortalecer o movimento popular pelo direito à cidade e à moradia.

Todo o processo violento e a resistência dos moradores poderia progressivamente se esvanecer até ser completamente esquecido. No entanto, Vila Autódromo novamente dá uma lição ao criar o Museu das Remoções, inicialmente uma coleção de destroços, colocada entre as moradias ainda restantes, que lembrava as casas e o “parquinho” construído pelos moradores e também demolido, com todo seu valor simbólico. Claro está que, enquanto estrutura física, o Museu ficaria restrito ao espaço da Vila Autódromo e progressivamente poderia perder a importância. Novamente, Vila Autódromo se reinventa e é capaz de torná-lo uma memória viva, principalmente pela permanência na luta de suas principais lideranças, divulgando, lembrando e “animando” o movimento.

Aliás, continuar na luta, após as conquistas efetivadas, é outra lição extremamente importante. Essas lideranças poderiam somente “cuidar de suas vidas”, afinal tinham conquistado o que queriam. Ao contrário, hoje também defendem outras comunidades e se mantém na luta por direitos para todos os cidadãos e por transformar a realidade de desigualdade, segregação e precariedade ainda presente em nossas cidades.

5. À GUIA DE CONCLUSÃO: DIFICULDADES E INCOMPLETUDES

Importante lembrar que, praticamente às vésperas das Olimpíadas, o prefeito Eduardo Paes ofereceu a alternativa de



permanência para as 20 famílias de resistentes. O pré-requisito era que aceitassem a construção de uma vila de casas geminadas, com pequeno terreno na frente e nos fundos, espaço para futuros equipamentos (duas escolas, quadra de esportes, espaço sociocultural e dois lotes para comércio), mantendo a Igreja Católica lá existente. Novamente, conforme já mencionado, os moradores se manifestaram, demandaram e conseguiram que os lotes fossem ampliados e as casas ficassem em centro de terreno.

Entregues as casas, passadas as Olimpíadas, cada uma das vinte famílias já ocupando suas novas moradias, restava conseguir a construção dos equipamentos coletivos previstos no projeto e definir a destinação de uma parte considerável da AEIS, isto é, seria necessário lutar pela urbanização ainda incompleta.

Logo, surgiu a questão que ainda permanece: considerando a existência de uma AEIS, com área suficiente para abrigar outras famílias de trabalhadores, como promover tal utilização que daria função social àquele terreno e reforçaria a vitalidade de um bairro popular numa região cujo projeto inicial era a destinação exclusiva para condomínios de alta renda?

Na verdade, a Prefeitura até agora não se manifestou a respeito e as famílias lá residentes não conseguiram definir um projeto que ocupasse toda a AEIS e abrisse a possibilidade de outros trabalhadores virem morar no entorno do conjunto construído. Apesar de reconhecerem a necessidade de fazer cumprir a função social da terra, a dificuldade dos moradores em discutir a questão está relacionada com a situação de insegurança geral da cidade, onde é clara a incisiva presença do narcotráfico e da milícia. Quem seriam os novos vizinhos e como seriam escolhidos era e continua sendo uma questão a ser enfrentada.

Na verdade, somente o espaço cultural foi construído e inaugurado em 2022, isto é, seis anos após a entrega das moradias. Por outro lado, a prefeitura também não concedeu o “habite-se”, documento que atesta a regularidade do imóvel. Assim, o morador está impedido de registrar o documento de sua casa no Registro de Imóveis, entre outros prejuízos. Enfim, o desafio no momento atual é conseguir a conclusão da urbanização com a implantação dos demais equipamentos e a definição de como se efetivará a ocupação das áreas vazias, isto é, a conclusão da urbanização.



Uma outra questão que tem aparecido é a dificuldade de os moradores acionarem a assessoria técnica das Universidades no momento em que desejam ampliar ou fazer quaisquer obras em suas casas. As casas começaram a ser ampliadas sem qualquer orientação técnica, o que poderá criar situações de insalubridade como as decorrentes da falta de ventilação e iluminação naturais, entre outras, isto é, o processo de crescimento pode avançar com características de uma ocupação informal.

Para concluir, podemos lembrar que Vila Autódromo representa “um exemplo emblemático da urbanização seletiva e excludente contemporânea” (Bienenstein *et al.*, 2017, p. 234). Travestido de discurso de interesse público, o crescimento das cidades tem avançado por meio de ações pontuais que beneficiam especialmente segmentos sociais e políticos hegemônicos.

Esse processo foi potencializado no período dos megaeventos, pressionando as comunidades situadas em vetores de expansão do capital imobiliário. Em geral as remoções ocorreram por meio de violência oficial e subtração de direitos. Mais uma vez, Vila Autódromo aparece como exemplo simbólico, na medida em que a comunidade foi capaz de aglutinar um amplo e diversificado leque de parceiros (Comitê Popular da Copa, Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro e parlamentares e assessores da Câmara de Vereadores e da Assembleia Legislativa) e de adotar estratégias que fortaleceram a luta, como a realização de eventos marcantes (Ocupa Vila Autódromo, Urbaniza Já, Vila Autódromo Existe e Re-Existe, entre outras).

Concluindo, vale ressaltar a importância de uma assessoria jurídica realizada por uma instituição autônoma como o NUTH que, independentemente de onde venham as ameaças ou propostas defendidas pelo poder público municipal, estadual ou federal, se mantenha na defesa intransigente dos direitos de coletivos populares.

A luta da Vila Autódromo também deixou clara a importância de uma assessoria técnica e social independente do poder constituído, que permita a defesa das demandas da comunidade, mesmo quando se contrapõem aos projetos oficiais. Na verdade, a parceria com duas Universidades Públicas e a construção do Plano Popular, por meio de um processo dialogal e de formação, sem dúvida se mostrou



um eficaz instrumento de organização, mobilização e luta contra sua remoção, a exemplo do acontecido em épocas pretéritas com outras comunidades. Demonstrou ainda, claramente, a importância da Universidade pública, gratuita, de qualidade e socialmente referenciada no contexto das lutas populares.

REFERÊNCIAS

BIENENSTEIN, R.; FREIRE, E. H. B.; BIENENSTEIN, G. A luta da Favela do Gato contra remoção. *In*: BIENENSTEIN, G. BIENENSTEIN, R.; SOUSA, D. (orgs.). **Universidade e luta pela Moradia**. Rio de Janeiro: Consequência Editora. 2017. p. 37-68.

BIENENSTEIN, G.; BIENENSTEIN, R.; SOUSA, D. O plano e o projeto como instrumentos: Notas sobre a experiência da Vila Autódromo, RJ. *In*: BIENENSTEIN, G.; BIENENSTEIN, R.; SOUSA, D. (orgs.). **Universidade e Luta Pela Moradia**. Rio de Janeiro: Consequência Editora. 2017. p. 193-252.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 03 fev. 2024.

ETTERN. **Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN)**: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR)/UFRJ: Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.etternippur.net/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

FAUHABER, L.; AZEVEDO, L. **Remoções no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial. 2015.

OLIVEIRA, F. *et al.* Epílogo. *In*: TANAKA, G. *et al.* (orgs.). **Viva Vila Autódromo: O plano popular e a luta contra remoção**. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2018. p. 209-217.



PPGAU. **Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo**: Pesquisa. UFF: Niterói, 2019. Disponível em: <https://ppgau.uff.br/pesquisa/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

RAMOS, A. Espaço, imagem e luta na Vila Autódromo. *In*: BIENENSTEIN, G.; BIENENSTEIN, R.; SOUSA, D. **Universidade e Luta Pela Moradia**. Rio de Janeiro: Consequência Editora. 2017, p. 253–308.

RIO DE JANEIRO (Município), **Lei Complementar nº 74 de 2005**. Modifica a legislação de trecho da subzona A-16-A do Capítulo III do Decreto nº 3.046 de 27 de abril de 1981. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2005.

TANAKA, G. *et al.* (orgs.) **Viva Vila Autódromo**: O Plano Popular e a luta contra remoção. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2018.

VAINER, C. *et al.* A permanência é possível. *In*: TANAKA, G. *et al.* (orgs.) **Viva Vila Autódromo**: O Plano Popular e a luta contra remoção. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2018. p. 97–121.



Nós da Comunidade da Barrinha temos muita gratidão ao NUTH, por nos dar um atendimento de excelência e sempre acompanhado de muito carinho, vocês são únicos... Seguimos juntos nessa luta contra a remoção e as ameaças que ainda são reais tanto do MP quanto da prefeitura, que já algum tempo não se concretizaram por conta da atuação da Defensoria. Deus continue à frente desse lindo trabalho, que é de extrema importância pra tantas pessoas.

Jaqueline A. Costa

(moradora da Comunidade da Barrinha e integrante do Conselho Popular)



PROJETO CARTOGRAFIAS JURÍDICAS: MAPEAMENTO JURÍDICO-ESPACIAL DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

LEGAL CARTOGRAPHIES PROJECT: LEGAL-SPATIAL MAPPING OF LAND CONFLICTS IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Julia Ávila Franzoni¹

Luciana Ximenes²

Bruna Ribeiro³

Resumo: O artigo aborda e analisa os resultados da pesquisa realizada pelo projeto Cartografias-Jurídicas: mapeando conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro, coordenado pelo grupo de pesquisa e extensão LABÁ - Direito, Espaço & Política (FND/UFRJ), em parceria com o INCT Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) e o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública Estadual do Rio de Janeiro (NUTH/RJ), com base nos casos administrativos e jurisdicionais atendidos pelo NUTH. A investigação explora a coprodução entre direito e espaço nos casos analisados, destacando a atuação do sistema de justiça em territórios e comunidades ameaçadas por remoções e violações de direitos na cidade. Os dados de 2022 revelam 149 casos de conflitos fundiários urbanos, impactando aproximadamente 14.505 famílias, sublinhando a significativa persistência e a intensidade das ameaças de remoção, bem como a importância da atuação do NUTH na proteção jurídica de famílias que, por anos ou décadas, vivenciam a insegurança da posse na capital fluminense.

¹ Para maiores detalhes sobre o processo de construção da primeira versão do PPVA, ver Vainer *et al.* (2018).

² Para maiores detalhes sobre o processo de construção da primeira versão do PPVA, ver Vainer *et al.* (2018).

³ Para maiores detalhes sobre o processo de construção da primeira versão do PPVA, ver Vainer *et al.* (2018).



Palavras-chave: conflitos fundiários; remoções; cartografia jurídica; direito à cidade; produção do espaço.

Abstract: The article addresses and analyzes the results of the research conducted by the project “Legal Cartographies: Mapping Urban Land Conflicts in Rio de Janeiro,” coordinated by the research and extension group LABÁ – Law, Space & Politics (FND/UFRJ) in partnership with the INCT Observatório das Metrôpoles (Metropolises Observatory) (IPPUR/UFRJ) and the State Public Defender’s Office Land and Housing Unit of Rio de Janeiro (NUTH/RJ), based on administrative and jurisdictional cases handled by NUTH. The research explores the co-production between law and space in the analyzed cases, highlighting the role of the justice system in territories and communities threatened by evictions and violations of rights in the city. The 2022 data reveals 149 cases of urban land conflicts impacting approximately 14,505 families, which demonstrates the significant persistence and intensity of eviction threats, as well as the importance of NUTH’s role in providing legal protection to families who have experienced possession insecurity in the capital of Rio de Janeiro for years or decades.

Keywords: land conflicts; evictions; legal cartography; right to the city; space production.

1. INTRODUÇÃO

O projeto “Cartografias Jurídicas: mapeando conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro” é uma investigação em série histórica para o mapeamento e análise de conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro. Coordenado pelo LABÁ – Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ)⁴, em parceria com o INCT Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ)⁵ e Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública Estadual do Rio de Janeiro (NUTH/RJ), a pesquisa

⁴ O Labá – Direito, Espaço & Política é laboratório de pesquisa com interface extensionista, com sede na Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ) (LABÁ, 2023a).

⁵ O INCT Observatório das Metrôpoles reúne instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não-governamental, em várias cidades brasileiras. A pesquisa aqui apresentada está inserida no âmbito do Núcleo Rio de Janeiro, sediado IPPUR/UFRJ.



tem como objetivo a coleta, a sistematização e a espacialização de todos os casos, administrativos e jurisdicionais, envolvendo remoção ou ameaça de remoção de pobres urbanos atendidos pelo NUTH-RJ. Ao longo deste texto, apresentaremos e discutiremos os principais resultados do mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários urbanos na cidade, tendo como foco os dados mais recentes da pesquisa, referentes ao ano de 2022⁶.

O projeto é referência nacional no mapeamento e análise dos conflitos pela terra urbana no país, integrando a iniciativa do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e a publicação bienal do Panorama dos Conflitos Fundiários no Brasil (Fórum, 2023). De 2018 a maio de 2022, desenvolvemos, em série histórica, a ferramenta da cartografia-jurídica, que consiste em uma metodologia inovadora de mapeamento jurídico, social e urbanístico dos conflitos fundiários, e alimentamos um banco de dados que serve à produção de relatórios textuais, gráficos e mapas para a produção científica, incidência política e articulações da sociedade civil. O processo de trabalho constitui-se na coleta de dados realizada com a Defensoria, na sistematização das informações em uma matriz unificada, na elaboração de gráficos e de mapas georreferenciados e na produção de análises que qualificam os padrões de atuação dos poderes público e privado nas disputas fundiárias em território carioca.

Mobilizamos referenciais teóricos da Geografia Jurídica Crítica e dos Estudos Urbanos para trabalhar a coprodução entre Direito e espaço e dar visibilidade à interseccionalidade entre precariedade, propriedade, institucionalidade, jurisdição territorial e direitos sociais. A expressão “cartografia jurídica” indica um método de trabalho que compreende a necessária articulação entre produção da ordem e produção do espaço, sendo ferramenta de investigação contra-hegemônica que concebe instrumentos e produtos da pesquisa como dispositivos de luta epistêmica e política (Franzoni *et al.*, 2020). Propomos olhar para os processos de desposseção⁷ em curso, a

⁶ Agradecemos a toda equipe que compõe o projeto, desde os professores parceiros, Aduino Cardoso e Orlando Júnior, do Observatório das Metrópoles, bem como as pesquisadoras de graduação, membros essenciais da equipe executiva dessa investigação: Raquel Pires, Gisele Figueiredo, Maria Eduarda Lessa, Chiara Ferraz e Nathalia Peçanha.

⁷ O termo ‘desposseção’ trata de práticas atreladas ao processo de acumulação, que associam estado e capital em agendas de recrudescimento de práticas espoliativas e de precarização de direitos atrelados à segurança da posse da terra e que atingem com violência ocupações urbanas de moradia e assentamentos informais (Harvey, 2016; Rolnik, 2015).



partir do reconhecimento da coprodução entre direito e espaço nas dinâmicas urbanas, tomando a cartografia jurídico-espacial como processo e método de trabalho.

O acesso restrito à moradia é um dos aspectos fundamentais do processo histórico de urbanização das cidades brasileiras. Ao observarmos a longevidade das diversas formas de moradia popular que tensionam o caráter excludente da urbanização, como favelas e ocupações, tornam-se evidentes as limitações e a insuficiência das políticas públicas experimentadas. Indo além e acompanhando a leitura de Ananya Roy (2019), podemos compreender este quadro como parte dos efeitos das ações do próprio Estado.

Essas são questões caras à reflexão crítica sobre a produção social do espaço e os conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro. De acordo com o mais recente Censo Demográfico produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Rio de Janeiro é a capital do país com a maior população moradora de favelas. Em números absolutos, cerca de 1.400.000 de pessoas vivem em favelas na cidade, o que corresponde a cerca de um quinto de toda a sua população (Jaenisch; Ximenes, 2021). Diante da segregação socioespacial de base racial, as favelas cariocas abrigam uma população majoritariamente negra, em contraposição ao processo contínuo de branqueamento das áreas mais disputadas pelo mercado imobiliário.

Ainda que as favelas cariocas abriguem essa parcela expressiva da população, guardem importante heterogeneidade e sejam inerentes à própria formação da cidade, a remoção de favelas (ou ainda a “erradicação”) é reiteradamente trazida ao debate público, promovendo episódios de múltiplas violações de direitos. Nessa longa relação entre Estado e as favelas cariocas, a cidade passou por ciclos de remoções de diferentes intensidades e características, mas que mantiveram a remoção forçada de pobres urbanos de seus locais de moradia como parte de uma ação política historicamente permanente, encontrando as suas justificativas nas conjunturas específicas de cada período.

Ao longo das décadas de 2000 e 2010, o expressivo histórico de políticas locais de urbanização de favelas e os volumosos recursos públicos federais destinados à produção de moradias populares (especialmente via Programa Minha Casa Minha Vida) não foram



capazes de reverter esse quadro histórico de desigualdade e exclusão. No sentido oposto, as profundas transformações no ambiente construído resultaram em amplos processos de deslocamentos forçados, especialmente atrelados a grandes projetos urbanos e ao intenso ciclo de megaeventos internacionais do qual a cidade foi sede (Faulhaber; Azevedo, 2015; Vainer *et al.*, 2016; Santos Junior *et al.*, 2015). Este foi um período marcado pelo acirramento das disputas pela permanência dos pobres urbanos em seus locais de moradia, estando inserido em um quadro mais amplo de crise global de insegurança da posse, que tem levado à remoção forçada de milhões de pessoas por meio de usurpação de terras, grandes projetos, desastres naturais e conflitos armados (Rolnik, 2015).

O projeto “Cartografias Jurídicas” contribui com esse debate por meio do mapeamento jurídico-espacial de conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro. Em curso desde 2018, a atenção do projeto à interseção entre cidade e conflito reflete o trabalho colaborativo de grupos de pesquisa e extensão universitárias com distintas expertises, além do NUTH, enquanto órgão público e de plataformas populares para construção de contranarrativas, buscando subsidiar ações de incidência política na esfera estatal e reverberar nas agendas de lutas dos movimentos sociais.

Os estudos críticos dedicados aos conflitos urbanos e às remoções forçadas enfrentam o grande desafio de sistematizar dados e informações fragmentadas, subdimensionadas e incompletas, sendo este um desafio metodológico que evidencia a preponderância da “geografia de invisibilidade” (Rolnik, 2015). Na contramão, destacamos a relevância da parceria com o NUTH no desenvolvimento do projeto “Cartografias Jurídicas”: sua atuação consolidada no campo dos conflitos fundiários urbanos possibilita ao projeto dotar-se de uma fonte de informações qualificadas e das memórias de longos processos, especialmente daqueles em que o Núcleo atua na defesa jurídica da posse, sob ameaça e no acompanhamento de processos administrativos que representem risco para a posse e para a moradia. O universo dos dados tratados na pesquisa reflete a atuação do NUTH, que acompanha casos coletivos, definidos como aqueles que envolvem mais de 10 famílias, de baixa renda, e moradoras do município do Rio de Janeiro. O Núcleo



é, portanto, a principal fonte do projeto, que reconhece a relevância de sua atuação e a qualidade dos dados disponíveis.

A equipe do “Cartografias Jurídicas” é composta por um grupo diverso de pesquisadoras em diferentes estágios da vida acadêmica (docentes, doutorandas e graduandas), pertencentes a variadas áreas do saber – Direito, Sociologia, Arquitetura e Urbanismo. O corpo executivo do projeto, que atua na coordenação dos trabalhos, na coleta, na sistematização e na análise dos dados, é composto integralmente por mulheres, dentre elas mulheres negras e pesquisadoras bolsistas e voluntárias, conscientes do papel da pesquisa e extensão nas universidades públicas. Este plexo técnico e político repercute no processo de trabalho, na metodologia, na análise crítica e nos direcionamentos éticos e políticos da pesquisa: buscamos, constantemente, vincular nosso compromisso com a construção de cidades mais justas, democráticas e populares, com a garantia do direito à moradia digna, com a consolidação de uma matriz analítica que priorize a interseccionalidade e o perfil diversificado e plural das pesquisadoras.

2. APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

O projeto orienta-se pela construção de conhecimentos situados e corporificado, buscando a construção de uma objetividade feminista e materialista, o que implica o compromisso com o compartilhamento de nossas escolhas metodológicas frente aos desafios da pesquisa. Tendo em vista que este projeto realiza uma análise em série histórica, iniciada em 2018, os procedimentos de pesquisa têm sido reiteradamente atualizados, acumulando expertise das etapas anteriores. Assim, para o levantamento das informações referentes ao ano de 2022, que são foco deste texto, foram concentrados esforços na atualização das informações precedentes⁸.

Tendo o NUTH como fonte de dados primordial, a coleta de dados da pesquisa concentra-se, especialmente, em dois conjuntos de procedimentos. O primeiro deles dedica-se à identificação de

⁸ Para mais informações sobre as apostas metodológicas do projeto indicamos a leitura de publicações anteriores, especialmente Franzoni et al. (2020) e das publicações anuais do Panorama dos Conflitos Fundiários no Brasil (LABÁ, 2023b).



novos casos de ameaça de remoção no período de referência, levando em conta a série histórica já consolidada. Para tanto, realizamos consulta às movimentações processuais do NUTH em casos antigos, buscando identificar aqueles que tenham tido movimentação processual recente, indicativa de mudança no perfil de segurança da posse das famílias. Além disso, consultamos os registros documentais (sobretudo as chamadas “fichas de primeiro atendimento”) para identificação das comunidades que foram atendidas pelo Núcleo no período de referência e que, portanto, referem-se a novas ameaças de remoção que precisam ser inseridas ao levantamento em curso. O segundo conjunto de procedimentos debruça-se sobre os casos já mapeados anteriormente na série histórica e cujo andamento e situação fática das famílias não foram alterados no último período. Esses procedimentos de coleta e análise de dados são realizados por meio da consulta ao andamento processual no site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e por entrevista com os Defensores Públicos que compõem o NUTH.

A etapa seguinte trata da sistematização quantitativa e qualitativa dos casos, que consiste no tratamento das informações levantadas e a sua tabulação na matriz construída pelo projeto. A matriz é produto e instrumento da pesquisa, sendo constantemente aprimorada. Os principais marcadores são: a situação fática das famílias ou tipo de conflito (ameaça, posse assegurada ou remoção efetivada); a caracterização da esfera de atuação do agente promotor da ameaça (público ou privado); os motivos mobilizados para a tentativa de remoção (violação da posse/propriedade, vulnerabilidade ambiental, risco, impacto de obras pública, dentre outros), a inserção territorial do caso (com endereço, bairro e respectiva Área de Planejamento) e a forma de morar em disputa (casas, favelas, terrenos ocupados, prédio verticalizado ou casarões). A matriz também é alimentada com informações referentes aos processos judiciais em curso, o tipo de ação judicial, a titularidade dos imóveis em disputa e os casos de ameaças extrajudiciais. Após um primeiro preenchimento, são realizadas reuniões com os Defensores Públicos responsáveis por cada caso para qualificar as informações relativas às ameaças à segurança da posse nos conflitos, combinando a análise técnico-jurídica à avaliação fática das famílias.



As informações sistematizadas na matriz subsidiam as análises do projeto e servem ainda de base para a produção de mapas temáticos. Nessa elaboração, utilizamos software de geoprocessamento e buscamos explicitar as dinâmicas urbanas em curso, a partir da representação gráfica dos principais marcadores, como a esfera do agente promotor da ameaça e o número de famílias ameaçadas de remoção, objetivando subsidiar formulações mais especializadas e densas⁹.

Reconhecemos, por fim, que as ameaças ao direito à moradia dos mais vulneráveis não seguem estritamente a formalidade, fazendo-se necessário levantar e perquirir casos administrativos para formação de um universo mais fidedigno para a análise das condições de moradia e de segurança da posse no Rio de Janeiro. Essa escolha levou em consideração que a grave crise social atrelada à pandemia de Covid-19 e seus desdobramentos posteriores provocaram um aumento no número de conflitos que não chegam ao judiciário, sendo resolvidos administrativamente. Além disso, as especificidades sub-regionais na cidade do Rio de Janeiro, como o acesso desigual ao sistema de justiça e controle territorial de grupos armados, implicam que parte expressiva dos conflitos fundiários urbanos se deem fora dos autos de processos judiciais.

3. PANORAMA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO ANO DE 2022

A partir dos dados coletados no ano de 2022, foram identificados 149 casos de conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro que afetam cerca de 14.505 famílias, sendo a maior parte deles resultado de ações que se arrastam por anos. Do total de casos identificados no mapeamento, 143 referem-se a casos de ameaça de remoção, 2 casos de remoções efetivadas e 4 casos em que a ameaça foi cessada e a posse assegurada. Em relação ao

⁹ Na produção dos mapas, mantemo-nos atentos para a formulação e a adoção de estratégias de representação gráfica que não permitam a identificação com precisão da localização dos casos. Esse cuidado decorre do compromisso do projeto de manter protegidos os endereços coletados, especialmente daqueles casos mais vulneráveis, evitando que a exposição impacte negativamente a condição das famílias.

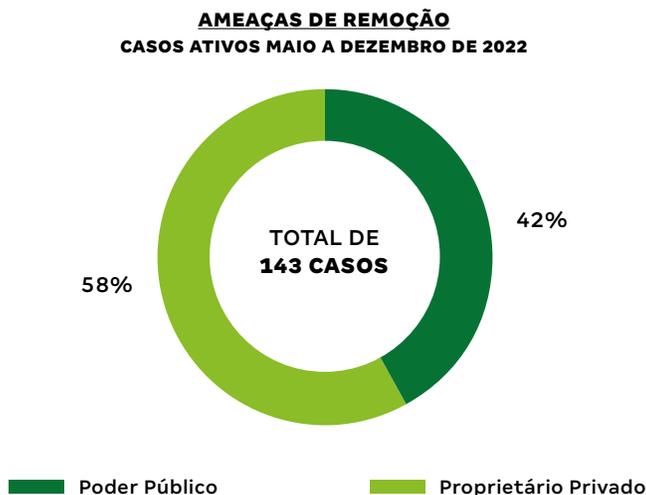


número de famílias ameaçadas no conjunto de casos, temos que 14.280 famílias encontram-se em ameaça de remoção; 90 famílias foram removidas; e 135 famílias tiveram a remoção evitada. Já com relação à inserção territorial dos casos na cidade, é possível observar a continuidade de alguns aspectos que estiveram presentes em levantamentos anteriores da pesquisa, desde 2018, e que seguem sendo importantes indicadores das dinâmicas urbanas vigentes, principalmente em relação aos agentes promotores das ameaças, o motivo alegado para tanto e as áreas mais disputadas.

No pequeno conjunto de casos em que a remoção foi evitada (4 casos), o poder público atuava como promotor da ameaça em 3, envolvendo 115 famílias, dos quais 2 casos tinham a presença de atores da esfera estadual e um da esfera municipal. Por sua vez, o único caso de remoção evitada promovido por ator privado, afetava 20 famílias.

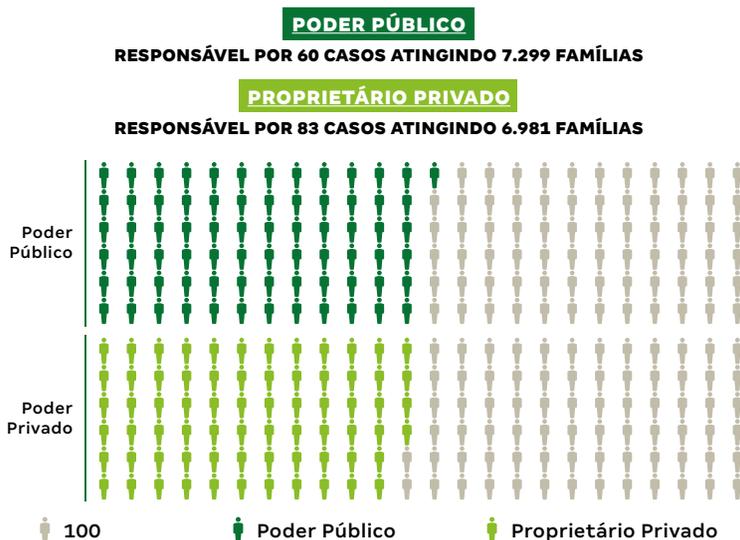
Ainda quanto à esfera do autor promotor da ameaça de remoção, temos uma importante continuidade dos dados de 2022 em relação aos levantamentos anteriores. Mostra-se constante a condição do setor privado como promotor da maior parte dos casos de ameaça a pobres urbanos e suas formas de habitar a cidade. Para o ano de 2022, temos o setor privado como responsável por mais da metade dos casos de ameaça de remoção identificados: 83 casos, atingindo 6.981 famílias. Já quanto à atuação do poder público, os números não são menos alarmantes. Tal intervenção é responsável por 60 casos de ameaça de remoção que envolvem 7.299 famílias, cenário em que a municipalidade ganha destaque, protagonizando a maior parte desses casos (38 casos) (ver gráfico 1). Destaca-se, portanto, que o poder público mantém-se atuando em um menor número de casos de ameaça de remoção do que o setor privado, no entanto, trata-se majoritariamente de casos mais populosos, que afetam um maior número de famílias (ver figura 1).

Gráfico 1: Casos de ameaça de remoção segmentados quanto à esfera do autor da ameaça



Fonte: Elaboração própria

Figura 1: Casos de ameaça de remoção e o respectivo número de famílias atingidas, segmentados quanto à esfera do autor da ameaça



Fonte: Elaboração própria



Para além dos casos de ameaça de remoção e de remoção evitada, foram identificados dois casos de remoções efetivadas no ano de 2022, sendo um promovido pela esfera municipal, atingindo 20 famílias, e outro pelo poder privado, atingindo 70 famílias (ver figura 2). A remoção realizada pelo poder público atingiu famílias que moravam na favela do Fogueteiro, localizada na região central do Rio de Janeiro (Área de Planejamento 1), sob alegação de vulnerabilidade ambiental e risco. As famílias estavam sob ameaça de remoção desde as fortes chuvas que ocorreram no início do ano de 2010 e que levaram à intensificação do debate público sobre o risco geológico, argumento que passou a ser mobilizado largamente pelo poder público municipal para alegar a impossibilidade de permanência de uma grande parcela da população moradora de favelas cariocas (Magalhães, 2019).

O caso de remoção promovida pelo poder privado refere-se à Ocupação Luiz Gama, formada por um grupo de 70 famílias, articuladas pelo Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB), que ocupou um prédio, até então abandonado, em novembro de 2022. Esse caso foi especialmente acompanhado pelas pesquisadoras do LABÁ e evidencia um ponto relevante para o projeto “Cartografias Jurídicas”, que é a defesa de que os números absolutos apresentados em relatórios não sirvam para reforçar a “despacialização” e descorporificação do direito, mas sim para explicitar que se trata de famílias e trajetórias de vida concretas e singulares (Franzoni et al., 2023). A Ocupação Luiz Gama se insere em um processo longo de deslocamentos forçados e de sucessivas violações de direitos. Em junho de 2021, ainda sob a profunda crise sanitária e social vinculada à pandemia, o MLB promoveu a Ocupação João Cândido, em um imóvel público sem uso no centro da cidade, com cerca de 140 famílias. Após tentativas de diálogos com o poder público, incluída a criação de uma mesa de negociação, as famílias foram removidas e seguiram sem solução habitacional. Como desdobramento dessa situação, uma parte desse grupo deu origem à Ocupação Luiz Gama, que demandava o cumprimento de promessas feitas pelo poder público e a efetividade da mesa de negociações. Como mostram os dados levantados junto ao NUTH, essas famílias foram novamente

removidas e seguem aguardando a solução habitacional prometida pelo governo estadual, no contexto da negociação.

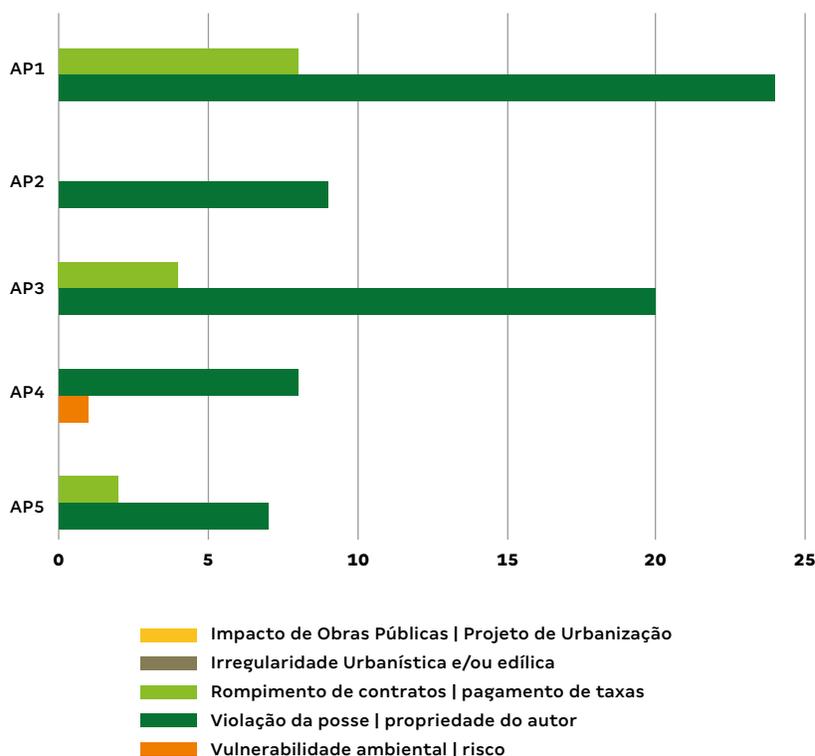
Figura 2: Universo de casos analisados quanto à situação, número de famílias atingidas e esfera de autoria do promotor da ameaça de remoção

	MUNICIPAL	ESTADUAL	ESTADUAL E MUNICIPAL	PRIVADO
Ameaça de Remoção Existente	4.814	2.452	33	6.891
Remoção Efetiva	20	0	0	70
Remoção evitada definitivamente	18	97	0	20

Fonte: Elaboração própria

A predominância de casos de ameaça de remoção envolvendo agentes públicos ou privados em determinadas áreas da cidade, e os argumentos por eles mobilizados, nos trazem pistas sobre como se dão as disputas em torno da terra urbana no Rio de Janeiro. Nos dados referentes ao ano de 2022, fica evidente o protagonismo de agentes do setor privado que, embora presentes em todo território, possuem destaque na região central e no subúrbio carioca, definidas respectivamente como Área de Planejamento 1 e 3. Enquanto o subúrbio (AP3) destaca-se por ser uma região bastante populosa, de ocupação consolidada e com uma grande proporção de pessoas morando em favelas, a região central (AP1) tem tido dinâmicas imobiliárias intensas fomentadas por ações do poder público, em anos anteriores atreladas ao Projeto Porto Maravilha (lançado em 2009) e, mais recentemente, ao Projeto Reviver Centro (lançado em 2021). Nestas duas áreas da cidade (AP1 e 3), destacam-se como argumentos mobilizados pelo setor privado a alegação de violação da posse ou da propriedade, o rompimento de contrato ou não pagamento de taxas (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Motivos alegados por agentes do setor privado nos casos de ameaça de remoção, distribuídos por Área de Planejamento

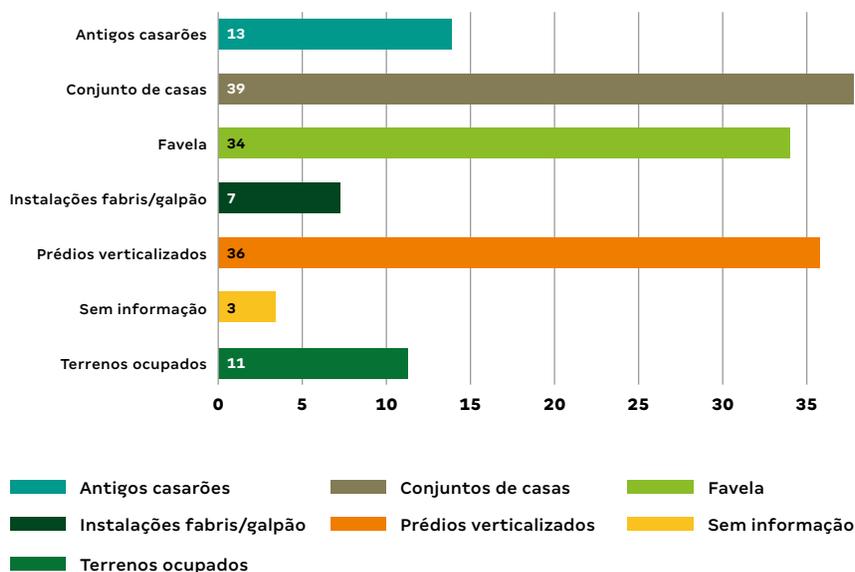


Fonte: Elaboração própria

Em contrapartida, seguindo a tendência dos mapeamentos anteriores, o poder público permanece atuando majoritariamente nas áreas mais valorizadas da cidade e em frentes de expansão do mercado imobiliário, como é o caso da AP4, na qual estão inseridas as áreas da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá (ver figura 3). Como evidenciado no mapeamento, os casos em que há ameaça de remoção provocada pelo poder público distribuem-se como um arco no entorno da região da Barra da Tijuca, com casos afetando grandes grupos de famílias, e seguem ao longo do litoral na Zona Sul da cidade, porém ali contando com casos menos populosos. Já na Zona

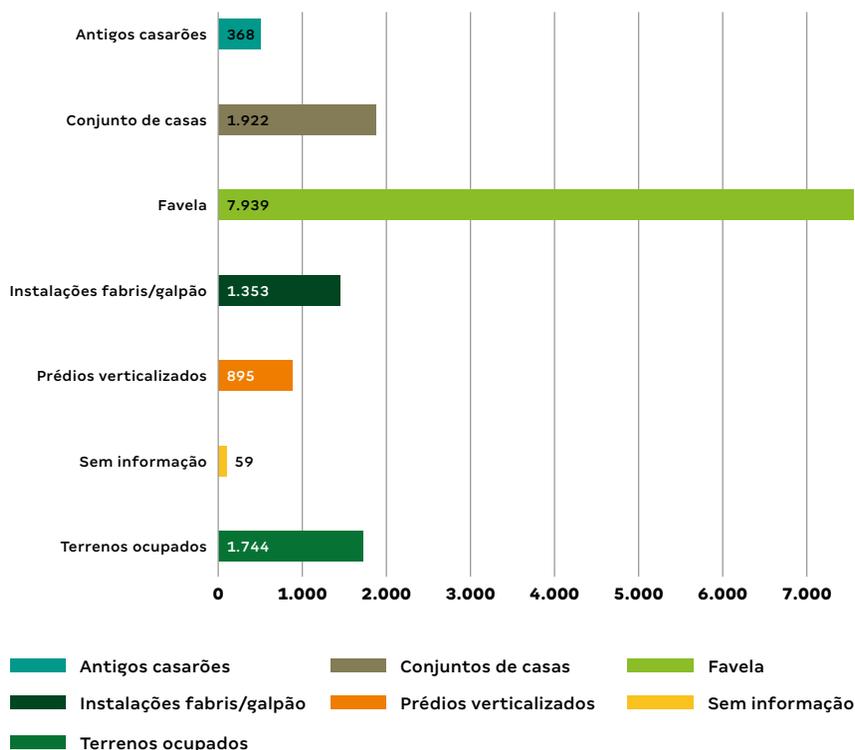
Por se tratar de casos que atingem uma grande quantidade de famílias, as favelas destacam-se como forma de moradia da ampla maioria das famílias ameaçadas de remoção identificadas na pesquisa (34 casos que correspondem a 7.939 famílias) (ver gráfico 3). No entanto, quando analisamos as formas de moradia em relação ao número de casos, e não quanto à população atingida, transparece a diversidade e a heterogeneidade neste universo. São 39 casos de ameaça de remoção correspondentes a conjunto de casas, 36 a prédios verticalizados, 34 a favelas, seguidos com menor expressão por antigos casarões (13), terrenos ocupados (11), antigas instalações fabris e galpões (7) e casos em que não foi possível obter essa informação (3) (ver gráfico 4).

Gráfico 3: Casos de ameaça de remoção classificados quanto às diversas formas de moradia



Fonte: Elaboração própria

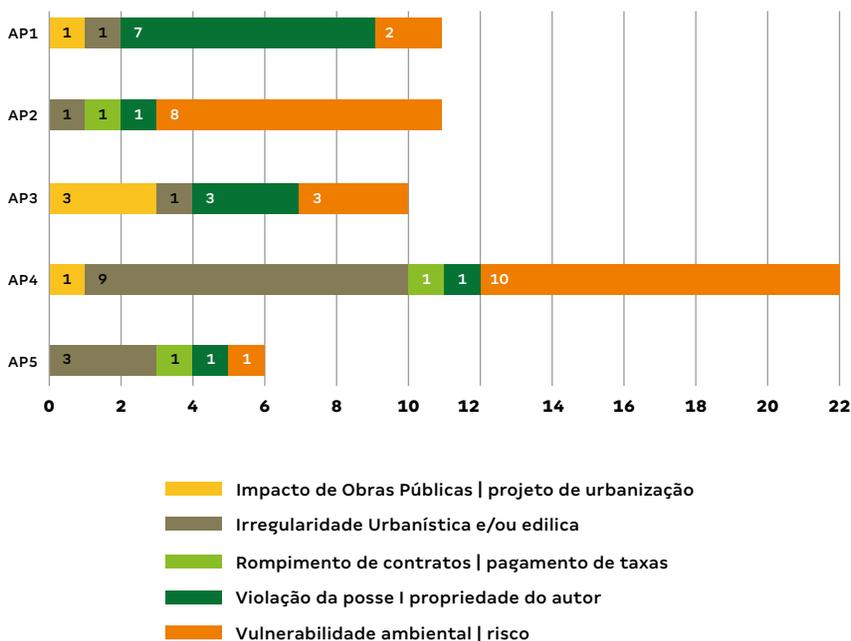
Gráfico 4: Número de famílias ameaçadas de remoção classificadas quanto às diversas formas de moradia



Fonte: *Elaboração própria*

Explicitando a permanência da lógica excludente da produção social da cidade, os casos em que o poder público tem ameaçado a posse de moradores de favelas concentram-se nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário, locais de moradia da população de mais alta renda, sendo elas a frente litorânea da cidade na chamada Zona Sul (AP2) e a AP4. Nesses casos são mobilizados, sobretudo, os argumentos da irregularidade ou ilegalidade urbanística, edilícia ou ambiental para justificar a saída das famílias (ver gráfico 5).

Gráfico 5: Motivos alegados por agentes do setor público nos casos de ameaça de remoção, distribuídos por Área de Planejamento



Fonte: Elaboração própria

A leitura atenta dos dados permite perceber a manutenção, ao longo dos anos analisados, da distinção dos motivos alegados por agentes do setor público e do setor privado para levar a cabo as remoções, transparecendo a dinâmica dos conflitos fundiários no Rio de Janeiro de forma mais ampla. Dos 83 casos de ameaça de remoção de autoria de agentes privados, 66 alegam violação da posse ou da propriedade do autor, enquanto os agentes públicos adotam largamente o argumento da vulnerabilidade ambiental, do risco ou de irregularidades urbanísticas, motivos esses que estão presentes em 39 dos 60 casos de ameaça de remoção desencadeados pela atuação do setor público.



Apesar de, juridicamente, a maior parte dos casos estar discutindo a melhor posse para o imóvel litigioso, por se tratar majoritariamente de ações de reintegração de posse, a alegação de propriedade continua sendo o argumento mais eficiente para promover as remoções, argumento que, no levantamento atual, ameaça cerca de 7.233 famílias em 79 casos, mobilizado tanto por agentes públicos quanto privados, este último com maior ênfase. Essa informação traz à tona uma característica marcante do sistema judiciário brasileiro — intensificada no cenário jurídico carioca — que é a tendência de defesa da lógica proprietária pelos operadores do direito, em detrimento de outros direitos, como a segurança da posse. Não obstante a maior parte dos imóveis ocupados pelas famílias estarem abandonados há décadas, o direito de propriedade, no imaginário social dos magistrados, remete automaticamente ao exercício legítimo da posse, colocando em segundo plano os direitos fundamentais à moradia e o cumprimento da função social da propriedade e da cidade constitucionalmente garantidos.

A atuação do poder público se dá de maneira complementar à atuação do setor privado, se levarmos em conta a dimensão territorial dos conflitos. O argumento da vulnerabilidade ambiental ou do risco foi o mais presente nos casos de ameaça de remoção, sendo mobilizado em 24 casos com atuação do poder público e ameaçando 3.159 famílias. Em seguida, apesar de abranger um menor número de casos (15), o argumento da irregularidade urbanística das construções é o segundo argumento que mais está colocando famílias em risco de remoção por ações do poder público, totalizando 3.150 famílias. Os dois argumentos mostram a propensão do Estado de instrumentalizar a normatividade urbanística e ambiental para ingerir ativamente no ordenamento urbano, reforçando a profunda segregação social vigente. Não raro, alternativas viáveis para solucionar as questões latentes, melhorar as condições de moradia ou ainda minorar os riscos — como a regularização urbanística, a garantia da assistência técnica de interesse social ou a realização de obras de engenharia como a contenção de encosta ou a melhoria dos sistemas de drenagem — são desconsideradas, sob os mais diversos argumentos, pelo agente público que usualmente provoca o deslocamento forçado de famílias para áreas distantes do centro da cidade e carentes de infraestrutura e serviços públicos.



Dadas as importantes articulações entre atores do mercado imobiliário e as ações fomentadas pelo poder público, estruturantes ao processo de urbanização brasileira, não surpreende que a atuação do poder público ganhe destaque nas Áreas de Planejamento 2 e 4. A AP4, que compreende as regiões de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, é uma área de intensa atividade imobiliária, voltada para classe média e alta, ao mesmo tempo que abriga a maior quantidade de famílias ameaçadas de remoção. Dos 31 casos de ameaça de remoção envolvendo 6.640 famílias identificados nesta AP, 22 são protagonizados por agentes públicos, ameaçando 5.353 famílias. Já na AP2, que compreende os bairros da Zona Sul da cidade, agentes do poder público são responsáveis por 11 dos 20 casos (ameaçando a remoção de 934 famílias), dos quais 8 casos mobilizam o argumento da vulnerabilidade ambiental e do risco.

Outra área que se destaca é a AP1, que abrange os bairros do centro da cidade do Rio de Janeiro e arredores, na qual se mantém (de 2018 a 2022) uma maior ingerência dos atores privados nos casos de ameaça de remoção. Assim como nos levantamentos anteriores, a AP1 é a que aparece com o maior número de casos dentre as APs, sendo palco de 43 casos que envolvem 1.511 famílias. Destes 43 casos, 32 são protagonizados por agentes privados, afetando 1.213 famílias, e 11 por agentes públicos, afetando 298 famílias. O quadro que se mostra na região central da cidade é o de disputa por imóveis sem uso (majoritariamente prédios verticalizados e antigos casarões), por vezes abandonados, de forma que, na grande maioria das ameaças de remoção nessa região, trata-se de ações de reintegrações de posse destes imóveis, após ocupações para fins de moradia (ver figura 4).

Como fortemente defendido por movimentos sociais urbanos, a luta por moradia popular em áreas centrais vai muito além da conquista de um teto. Em nossas observações de campo fica evidente que as famílias ameaçadas de remoção no centro do Rio de Janeiro são compostas majoritariamente por camelôs, trabalhadores sem emprego (ou com empregos precários) e trabalhadores locais, sendo formadas, majoritariamente, por mulheres e crianças.



recentemente, pelos novos mecanismos trazidos pelo programa Reviver Centro, lançado em 2021, com sua segunda etapa aprovada em 2023. Estes mecanismos inovam ao permitir vantagens construtivas em outras áreas bem valorizadas da cidade como forma de incentivo ao investimento no mercado imobiliário da região central, adotando o instrumento urbanístico das Operações Urbanas Interligadas. O programa traz a premissa de “reviver” o Centro, ou seja, fazer com que a região seja vista como mais do que um local para trabalhar, sendo objetivo da Prefeitura atrair pessoas para o uso habitacional.

O próprio discurso assumido pela Prefeitura desconsidera quem efetivamente já faz do Centro seu local de moradia e sua atuação nas ameaças de remoção identificadas no levantamento explicita a agenda pública adotada. Além disso, apesar de a lei complementar que cria o programa prever a disponibilização de unidades habitacionais para famílias de baixa renda nos novos empreendimentos, o que se observa na prática é a concessão de milhares de unidades habitacionais para empresas privadas que têm como público alvo setores da classe média e alta, sendo pouco factível o cenário anunciado de que estes cumprirão a porcentagem exigida de destinação de unidades à população de baixa renda (uma vez que falta regulamentação e orçamento para pôr em prática as garantias previstas). Diante desse quadro, a disputa pelo centro e os conflitos fundiários nela inseridos destacam-se como um importante desafio nas agendas de lutas dos movimentos sociais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações apresentadas trazem à tona casos que, até dezembro de 2022, seguiram em ameaça de remoções e já constavam nos mapeamentos anteriores (com as mais distintas datas de origem da ameaça e de origem da ocupação). Somam-se também novos casos de ameaça de remoção, casos em que houve remoção e casos nos quais a remoção foi evitada naquele mesmo ano. Evidentemente, existiram diversas limitações e desafios no curso do levantamento realizado, intensificado diante do contexto de crise no financiamento da pesquisa que, somadas às dificuldades institucionais da Defensoria e o histórico grau de subnotificação e escamoteamento das remoções dos pobres urbanos, nos permitem constatar que os resultados



obtidos neste levantamento não representam a totalidade dos conflitos fundiários, nem das famílias atingidas, na cidade do Rio de Janeiro.

Do universo de casos ativos em 2022, a maior parte constitui-se de passivos de anos anteriores, que permanecem causando violações de direitos, sendo minoritários os conflitos que tiveram início nos últimos anos: há uma relevante predominância de casos cuja data de origem da ameaça remonta às décadas de 2000 e 2010. Esse dado reflete a conjuntura complexa e singular atravessada pela cidade do Rio de Janeiro naquele período e que levou ao agravamento da insegurança da posse e à intensificação de processos violentos de remoções (Cardoso *et al.*, 2023; Magalhães, 2019; Faulhaber; Azevedo, 2015).

Ao longo daquelas duas décadas, foram mobilizados volumosos recursos públicos para grandes projetos urbanos, com grandes obras atreladas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PMCMV, a erradicação de favelas voltou a compor a agenda pública, sendo legitimada pelo argumento do risco e da primazia de uma pretensa “ordem urbana”. É ainda parte essencial desta conjuntura singular a condição da cidade do Rio de Janeiro como cidade-sede de grandes eventos internacionais, especialmente Copa do Mundo FIFA de Futebol Masculino, em 2014, e Jogos Olímpicos, em 2016. Segundo dados oficiais divulgados pela Prefeitura em resposta às fortes críticas que sofria, entre os anos de 2009 e 2015, o Município foi responsável pela remoção de mais de 22 mil famílias, das quais 16.309 foram reassentadas em condomínios habitacionais produzidos via PMCMV, que teve sua produção concentrada no extremo oeste da cidade (Medium, 2015).

Apesar de termos esse importante passivo das ameaças de remoções atreladas ao chamado ciclo olímpico, são também expressivos os casos de ameaça de remoção com origem desde 2018, quando iniciamos o mapeamento em série histórica. Desde então, atravessamos a emergência sanitária da pandemia de Covid-19, iniciada em 2020, e o notável aprofundamento da crise social em sua decorrência. Naquele momento em que a preservação da vida deveria nortear qualquer atuação do poder público, as ameaças de remoções seguiram em curso, como exemplifica a Ocupação João Cândido, removida ainda em 2021.



Nesse contexto, teve origem a Campanha Nacional Despejo Zero (CDZ) – na qual o LABÁ engajou-se desde o princípio, em 2020 – tendo como objetivo impedir a perpetuação das ações de despejo e remoções forçadas no período da pandemia. A campanha reuniu centenas de movimentos sociais, entidades, organizações da sociedade civil, grupos universitários e instituições públicas. Desde então, o mapeamento realizado pelo projeto Cartografias Jurídicas tem alimentado a base de dados nacional sobre ameaças de remoção e a equipe esteve ativamente engajada nas ações de incidência política e comunicação (Franzoni *et al.*, 2023). Mesmo diante das relevantes conquistas concretas da CDZ, como a determinação da suspensão dos despejos durante a pandemia em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 (ADPF 828), diversos casos de ameaça de remoção acompanhados pelo NUTH tiveram início em meio à pandemia, o que expressa os desafios impostos à luta política por transformação social assumida pelos parceiros do projeto.

A expressiva continuidade e a intensidade com que têm se dado os conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro reforçam a relevância do projeto “Cartografias Jurídicas: mapeando conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro”. A leitura multidisciplinar experimentada ao longo de nossa experiência, colocando em diálogo variadas áreas e formas do saber, têm se mostrado essencial às análises propostas sobre a produção social do espaço, reconhecendo em especial a coprodução entre Direito e dinâmicas espaciais. Dentre os diversos produtos, resultados e desdobramentos dos caminhos metodológicos percorridos pelo projeto, destacamos, em especial, a consolidação da parceria entre Universidade e Defensoria Pública, através do NUTH. Essa parceria tem proporcionado diálogos importantes para a produção de conhecimento socialmente referenciado na universidade pública, com expressiva incidência na realidade social, e, ainda, demonstrado a importância da prática extensionista conjugada à pesquisa e ao ensino. Nesse sentido, reconhecemos o projeto como um instrumento potente de luta sobre as ações do Estado, tensionando suas instituições para a garantia de direitos, sobretudo o direito à moradia e à cidade, e dando visibilidade para as contínuas violações relacionadas aos conflitos fundiários urbanos.



REFERÊNCIAS

CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A.; NOHL, A.; PINA, A. M. As camadas da urbanização de favelas no Rio de Janeiro: consolidações, inovações, contradições e entraves. *In*: CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A. (orgs.). **Urbanização de Favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023c, v. 1, p. 123-163.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **Remoções no Rio de Janeiro olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil – 2021**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/panorama-dos-conflitos-fundiarios-urbanos-no-brasil-2021/#:~:text=0%20Panorama%20dos%20Conflitos%20Fund%C3%A1rios,e%20atores%20ao%20seu%20processo>. Acesso em: 22 mar. 2024.

FRANZONI, J. Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, p. 2923-2967, 2019.

FRANZONI, J.; XIMENES, L.; RIBEIRO, B.; SOUZA, L. Cartografias jurídicas: debatendo o mapeamento jurídico-espacial de conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro. *In*: MOREIRA, F.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. (orgs.). **Cartografias da produção**, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. Observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020. São Paulo: FAU USP, 2020.

FRANZONI, J.; RIBEIRO, B.; XIMENES, L. Mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários urbanos da cidade do Rio de Janeiro. *In*: **Panorama dos conflitos fundiários no Brasil** [livro eletrônico]: Relatório 2019- 2020 / organização Fórum Nacional de Reforma Urbana; coordenação Centro de Direitos Econômicos e Sociais. – Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2021.

FRANZONI, J. A.; PIRES, R. F.; OLIVEIRA, G. F.; LESSA, M. E. S. Direito, Espaço e Política: A Incidência da Cartografia Jurídica nos Conflitos Fundiários Urbanos no Rio de Janeiro. XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **Anais** [...] Belém, 2023.



HARVEY, David. The New Imperialism: accumulation by dispossession. *In*: HARVEY, David. **The Ways of the World**. London: Profile Books Ltd, 2016.

JAENISCH, S.; XIMENES, L. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. *In*: CARDOSO, A.; D'OTTAVIANO, C. (org.). **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2021.

LABÁ. **LABÁ direito, espaço & política**. UFRJ: Rio de Janeiro, 2023a. Disponível em: <https://www.laba-ufrj.com/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

LABÁ. **Acervo**. UFRJ: Rio de Janeiro, 2023b. Disponível em: <https://www.laba-ufrj.com/acervo>. Acesso em: 22 fev. 2024.

MEDIUM. **Explicando a política de habitação da Prefeitura do Rio**. [S. l.], 10 out. 2015. Disponível em: <https://medium.com/explicando-a-pol%C3%ADtica-de-habita%C3%A7%C3%A3o-da-prefeitura>. Acesso em: 02 mar. 2024.

MAGALHÃES, A. A. **Remoções de favelas no Rio de Janeiro**: entre formas de controle e resistências. Curitiba: Appris, 2019.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROY, A. Housing Justice: Towards a Field of Inquiry. *In*: ROY, A., MALSON, H. (orgs.). **Housing justice in unequal cities**. Los Angeles: Institute on Inequality and Democracy at the University of California, 2019.

VAINER, C. B.; OLIVEIRA, F. L.; NOVAIS, P. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. *In*: OLIVEIRA, F. L.; CARDOSO, A. L.; COSTA, H. S. M.; VAINER, C. B. (orgs.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2012. p. 11-23.

SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (orgs.). **Brasil**: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.



O casarão de Luana Muniz, localizado na Lapa, resiste a 45 anos e no ano de 2023, após a expedição de mandado em ação de reintegração de posse, corríamos o risco de sofrer um despejo. O NUTH foi essencial nessa causa, usando a Resolução 510, que parou a reintegração algumas horas antes. Somos extremamente gratas ao NUTH.

Darla Muniz

(presidente da instituição Sementes de Luana Muniz, que tem como sede o casarão de Luana Muniz)



A CAMPANHA DESPEJO ZERO E A ADPF 828/DF: A LUTA POLÍTICO-JURÍDICA PELA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA

THE ZERO EVICTION CAMPAIGN AND ADPF 828/DF: THE POLITICAL-JURIDICAL STRUGGLE FOR THE EFFECTIVENESS OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO ADEQUATE HOUSING

Mariana Trotta Dallalana Quintans¹

Fernanda Maria da Costa Vieira²

Ana Cláudia Diogo Tavares³

Resumo: O artigo busca analisar a importância das ações promovidas pela Campanha Despejo Zero, que reuniu uma série de movimentos sociais, universidades, defensorias públicas do Estado e da União, em defesa da moradia digna como um direito fundamental, em especial durante o período da pandemia de covid-19. Com repertórios que combinavam ações jurídico-políticas, buscou-se produzir novos marcos interpretativos para o campo jurídico.

Palavras-chave: Campanha Despejo Zero; campo jurídico; direito à moradia adequada; ADPF 828

Abstract: The article seeks to analyze the importance of the actions promoted by the Zero Eviction Campaign, which brought together a series of social movements, universities, public defender offices from the state and the union, in defense of decent housing as a

¹ Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

² Professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

³ Professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro.



fundamental right, especially during the period of the pandemic. Covid-19. With repertoires that combined legal-political actions, we sought to produce new interpretative frameworks for the legal field.

Keywords: Zero Eviction Campaign; Legal field; Right to adequate housing; Request for non-compliance of basic principles (ADPF) 828.

1. INTRODUÇÃO

Ao receber o convite pelo Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (NUTH) para a revista em comemoração aos 70 anos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, muitas histórias vieram à memória, afinal, a trajetória do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin (NAJUP/UFRJ) foi marcada pelo diálogo e articulação com o NUTH.

Quando o NAJUP Luiza Mahin surgiu, em 21 de agosto de 2012, a partir da vontade de estudantes de direito em apoiar as lutas populares, o NUTH indicou uma comunidade que era assistida pelo núcleo: a Comunidade da Estradinha, em Botafogo, que havia sofrido uma tentativa de remoção em 2010⁴. O NUTH vivia um momento de reconstrução naquele momento, em razão do processo de intervenção vivenciado em 2011. Foi diante desse cenário que teve início a parceria do NUTH e do NAJUP.⁵

O NAJUP desenvolveu ações de extensão junto à Comunidade da Estradinha até 2016, tendo como eixo de ações: atividades de formação em direitos humanos; acompanhamento dos debates para elaboração do plano de urbanização da comunidade e contribuição na produção de provas para a ação civil pública movida pelo NUTH, para a garantia da permanência da comunidade no território e a efetivação do plano de contenção e urbanização.

Nos anos seguintes, outras articulações foram realizadas com comunidades ameaçadas de remoção junto com o NUTH, como as ocupações Povo Sem Medo, na Pavuna, Vila Canaã, em São Cristóvão, a comunidade de Rio das Pedras, em Jacarepaguá e a ocupação Luiz Gama, no Centro do Rio de Janeiro. O NAJUP também participou

⁴ Para mais informações sobre a trajetória do NAJUP Luiza Mahin, ver Nascimento *et al.* (2021).

⁵ Sobre esse período ver Mendes e Cocco (2016).



ativamente do “Circuito Favelas por Direitos”, projeto de iniciativa da Ouvidoria Externa da Defensoria Pública, com a participação do NUTH e outras instituições, coletivos e movimentos sociais, que procurou promover a escuta qualificada de moradores de 25 favelas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com o objetivo de identificar as violações de direitos humanos a partir da intervenção federal na cidade em 2018.

Nos anos da pandemia da Covid-19, o NAJUP e o NUTH estiveram em articulação na construção da Campanha Despejo Zero, no âmbito do núcleo do Rio de Janeiro. Esse artigo busca analisar as mobilizações realizadas na Campanha Despejo Zero, narrando ações jurídico-políticas que tiveram como objetivo a suspensão das remoções forçadas no contexto da pandemia de Covid-19 e a garantia da efetivação do direito à moradia adequada no Brasil, dando especial atenção para a incidência na ADPF 828-DF no Supremo Tribunal Federal (STF).

2. A CAMPANHA DESPEJO ZERO E A LUTA CONTRA AS REMOÇÕES FORÇADAS NO RIO DE JANEIRO

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê, no artigo 6º, o direito à moradia adequada enquanto um direito social fundamental, já o artigo 23, IX da CRFB, de 1988, estabelece a competência comum da União, Estados e Municípios na construção de programas de habitação por interesse social (Brasil, 1988). A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 1989, estabelece, no artigo 234, o Princípio da não remoção (Rio de Janeiro (Estado), 2017), assim como, o artigo 429 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro de 1990 (Rio de Janeiro (Município), 1990).

Entretanto, o que se verifica historicamente é a sistemática violação ao direito à moradia adequada. Tais violações foram agravadas no contexto da pandemia de Covid-19, quando a orientação sanitária era “fique em casa”.

De acordo com dados da Campanha Despejo Zero, 1.422.676 pessoas foram atingidas por remoções ou tentativas de despejos durante a crise sanitária, sendo 309.351 famílias ameaçadas, 41.561 famílias despejadas, 243.278 crianças atingidas, 239.010 pessoas



idosas atingidas, 853.606 mulheres atingidas e 938.966 pessoas negras atingidas (Despejo Zero, 2023).

Como aponta a “Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero”:

(...) os despejos e remoções forçadas são parte estruturante da produção do território urbano e rural brasileiros, atingindo famílias de baixa renda, em situação de vulnerabilidade, que são expulsas muitas vezes pela própria intervenção do Estado e do direito, para atender a projetos de desenvolvimento, muitas vezes, desconexos às necessidades da população. São cada vez mais recorrentes os casos de famílias que já passaram por mais de uma remoção, evidenciando a situação de insegurança permanente vivida pelos grupos mais vulneráveis (Franzoni et al., 2022, p.14).

O Estado, por meio de ações e/ou omissões, é responsável direta e indiretamente pelo processo de despossessão que marca a história brasileira. O executivo e legislativo, por exemplo, não garantem a criação e implementação de políticas de habitação por interesse social, por outro lado, o poder judiciário chancela liminares de reintegração de posse contra populações vulneráveis (INSFER, 2021).

Diante desse cenário de violação de direitos e da necessidade de articulação de movimentos sociais, entidades da sociedade civil e instituições, em 23 de julho de 2020, foi lançada publicamente, de forma on-line, a Campanha Nacional Despejo Zero, pela vida no campo e nas cidades, articulando mais de 175 movimentos populares, organizações, defensorias e universidades com o objetivo de lutar contra as remoções forçadas e garantir o direito à moradia adequada.

A Campanha, ao longo da pandemia da Covid-19, desenvolveu ações coletivas de “comunicação, de monitoramento, de incidência política, de assessoria jurídica, de assistência local) para suspender despejos e remoções forçadas e garantir a segurança da posse e a permanência das famílias nos seus locais de moradia, em condições adequadas” (Franzoni, 2022, p. 16).

O núcleo da Campanha no Rio de Janeiro contou com a participação ativa de movimentos sociais, entidades de direitos humanos, universidades e das defensorias públicas que se mobilizaram para suspender as remoções forçadas no contexto pandêmico.



Foram mobilizadas pela Campanha quatro teses jurídicas principais, fundamentadas em marcos normativos internacionais e nacionais de proteção dos direitos humanos:

- i) A proteção do direito à moradia vincula-se à proteção da saúde individual e coletiva;
- ii) Os casos de conflitos fundiários envolvendo assentamentos informais e ocupações urbanas não são casos de polícia;
- iii) A remoção é a última *ratio* a ser aplicada nas disputas territoriais e só deve ser mobilizada quando for necessária para a maior efetivação dos direitos humanos das famílias envolvidas;
- iv) Necessidade de medidas protetivas diferenciadas face agravamento da vulnerabilidade social e as assimetrias territoriais e sociais (Franzoni, *et al.*, 2022, p.32).

A Campanha Despejo Zero utilizou no seu repertório jurídico, além dos marcos jurídicos nacionais e internacionais dos direitos humanos, precedentes jurisprudenciais do STF, pois durante a pandemia de Covid-19 várias ações constitucionais foram propostas no Supremo, com o objetivo de promover o controle judicial das políticas públicas, como, por exemplo: a ADPF 811, proposta pelo Partido Social Democrático (PSD), que alegou a inconstitucionalidade de dispositivo do Decreto nº 65.563, do Estado de São Paulo, por proibir a realização de cultos, missas e atividades religiosas de caráter coletivo; o RE 1017365/SC, que teve pedido de cautelar para que fossem suspensos os processos que pudessem acarretar a remoção de comunidades indígenas; ADPF nº 709, que objetiva sanar omissões do Poder Público no combate à pandemia da Covid-19 entre os povos indígenas; a ADPF nº 635-RJ que tem como finalidade a redução da letalidade policial, a ADPF nº 742, que procurou suspender as ações de despejos e remoções de comunidades quilombolas no contexto da pandemia; a ADI 6.341, ADI 6.343 e ADPF 672 que trataram do debate sobre a competência concorrente dos entes federativos para tomar as providências normativas e administrativas necessárias ao combate da pandemia, no campo da saúde e em outras áreas.

A Campanha desenvolveu, nacionalmente, ações de comunicação e incidência política durante a tramitação do Projeto de Lei (PL) 827/2020, que posteriormente se transformaria na Lei 14.216/2021. Os núcleos regionais também incidiram sobre os



estados e municípios para que aprovassem leis suspendendo os despejos na pandemia de Covid-19. No Rio de Janeiro, em 25 de setembro de 2020, foi promulgada a Lei estadual 9.020/2020, que proibiu a execução de mandados de reintegração ou imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais no estado do Rio de Janeiro durante a pandemia da Covid-19, de ocupações anteriores à publicação da lei. Também suspendeu a cobrança de multas e juros nas situações de inadimplência de pagamento de aluguel ou de prestações de imóveis residenciais, nos casos de pessoas vulneráveis.

A Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ) ingressou com representação de inconstitucionalidade contra a Lei 9.020/2020 no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), obtendo judicialmente a suspensão dos efeitos da lei. Diante desse cenário, a DGE-RJ ajuizou a Reclamação nº. 45.319 no Supremo Tribunal Federal, de relatoria do então Ministro Ricardo Lewandowski, alegando a constitucionalidade da referida lei estadual visto a competência concorrente dos entes federados para legislar sobre matéria de saúde, com base em precedentes do próprio STF, como as já destacadas ADPF nº. 672 e as ADIs nº. 6.341 e nº. 6343. Em janeiro de 2021, o STF proferiu decisão e restabeleceu a eficácia da Lei 9.020 e, posteriormente, cassou em definitivo a decisão do TJRJ, acatando a tese da DPGE-RJ (Cunha *et al.*, 2022).

Durante a pandemia da Covid-19, a Campanha Despejo Zero também desenvolveu, nos casos concretos, apoio jurídico-político das famílias ameaçadas de remoção em ações judiciais e extrajudiciais envolvendo conflitos fundiários no campo e na cidade, sendo desenvolvido “um protocolo de atuação nos casos, combinando práticas de defesa técnico-jurídica, apoio político e de comunicação” (Franzoni *et al.*, 2022, p. 27).

Como a crise sanitária não foi motivo suficiente para a suspensão de despejos pela magistratura federal e estadual do Rio de Janeiro, como apontam Alves, Carvalho e Rios (2021), o núcleo do Rio de Janeiro da Campanha Despejo Zero precisou incidir em diversos casos concretos de tentativas de despejo no território fluminense. Foram mapeados casos e encaminhados para as Defensorias Públicas do Estado e da União, foram elaborados e enviados ofícios às autoridades administrativas e judiciais, bem como intervenções jurídicas por meio de mandados de segurança



e habilitação como *amicus curiae* com pedidos de reconsideração de ordens de remoções forçadas. Também foram feitos materiais no campo da comunicação para a divulgação destes casos, com o objetivo de sensibilizar e pressionar as autoridades para a grave violação dos direitos humanos das famílias impactadas.

Em paralelo, foram realizadas mobilizações nas redes sociais durante a pandemia e, com o gradual retorno das atividades presenciais, atos de rua. Ocorreram mobilizações nas redes e nas ruas em todos os momentos em que o prazo de suspensão dos despejos na ADPF 828 (analisada no próximo tópico) se aproximava do seu término. E, como forma de sensibilizar o campo jurídico (Bourdieu, 1989), realizaram-se atos na porta do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e da Justiça Federal da 2ª Região, além de mobilizações em outros órgãos públicos responsáveis pela política fundiária.

A atuação articulada entre os movimentos sociais, defensoria pública, advocacia popular e universidades, permitiu que, em alguns casos, os despejos fossem suspensos. Um caso emblemático foi a atuação conjunta com a Defensoria Pública da União no caso da ocupação Novo Horizonte, em Campos dos Goytacazes, que garantiu a suspensão do despejo pela Medida Cautelar na Reclamação nº 47531 MC/RJ, no STF, que teve como fundamento a ADPF 828-DF.

Também alguns casos de atuação conjunta com o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, como a emblemática ocupação Vila Canaã, em São Cristóvão, bairro da capital do Rio de Janeiro, sobre a qual, após a provocação judicial por meio das petições do NUTH/DPGE e do NAJUP Luiza Mahin, solicitando a suspensão do despejo durante a pandemia da Covid-19, a juíza determinou que a reintegração de posse não fosse realizada durante a crise sanitária, fundamentando sua decisão com base na ADPF 635.

Entretanto, apesar da importante atuação do NUTH/DPGE em articulação com a Campanha Despejo Zero, vários despejos ocorreram no Rio de Janeiro. Foram mais de 5.935 famílias despejadas durante a crise sanitária do estado (Despejo Zero, 2024). No entanto, é preciso reconhecer que seria ainda maior o número de famílias removidas caso não fosse a articulação e incidência da Campanha Despejo Zero com o envolvimento da Defensoria Pública do Rio de Janeiro.



Ao menos 5.700 famílias seguiram ameaçadas de despejos coletivos ao longo da pandemia no Rio de Janeiro (Despejo Zero, 2024).

3. A ADPF 828/DF E A LUTA CONTRA AS REMOÇÕES FORÇADAS

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em articulação com movimentos sociais, no Supremo Tribunal Federal, em abril de 2021. Nessa ação de controle de constitucionalidade, houve o requerimento de concessão de medida cautelar, com o objetivo de suspender despejos e remoções de forma emergencial durante a pandemia da Covid-19 até o julgamento final da ação e a criação de Planos de Moradias Populares em caráter emergencial de forma provisória e também permanente.

Diversas entidades que compõem a Campanha Despejo Zero ingressaram como *amici curiae* na ADPF 828/DF, como: Partido dos Trabalhadores, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Terra De Direitos, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba, Associação Brasileira de Juristas pela Democracia, Associação das Advogadas e Advogados Públicos Para Democracia, Coletivo por um Ministério Público Transformador, Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin (NAJUP/UFRJ), Acesso-Cidadania e Direitos Humanos, Movimento Nacional De Direitos Humanos–MNDH), Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES).

O Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS), a Defensoria Pública da União (DPU) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, também habilitados como *amici curiae*, se manifestaram na ADPF 828 favoravelmente à concessão de medida cautelar incidental para prorrogar o prazo de suspensão das remoções forçadas, dentre outros pedidos.

Entidades do setor patronal como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB) e outras



entidades locais de ruralistas também solicitaram o ingresso como *amici curiae* na ADPF 828.⁶

Em 3 de junho de 2021, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso concedeu parcialmente a medida cautelar requerida para suspender o despejo de áreas ocupadas anteriormente a 20 de março de 2020 e estabeleceu condicionantes às remoções de áreas ocupadas posteriormente a essa data, como forma de enfrentamento adequado à pandemia e de garantia do direito à saúde pública e à vida. Não apreciando, entretanto, o requerimento de que fosse determinado aos entes federativos que criassem e efetivassem Planos Emergenciais Provisórios e Permanente de Moradia Popular.

Próximo ao fim do prazo de suspensão dos despejos, determinado na primeira medida cautelar concedida na ADPF 828/DF, o PSOL e os *amici curiae*, que compõem a Campanha Despejo Zero, peticionaram conjuntamente na ação, com pedido de medida cautelar incidental, requerendo a extensão do prazo estabelecido na primeira decisão.

Em 1º de dezembro de 2021, o Ministro Relator Barroso deferiu parcialmente a segunda cautelar incidental determinando que “a extensão, para as áreas rurais, da suspensão temporária de desocupações e despejos, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até o prazo de 31 de março de 2022”, e fez um apelo ao legislador, a fim de que prorrogue a vigência dos prazos previstos na Lei nº 14.216/2021 (artigos. 1º; 2º; 4º e 5º), tendo em vista o cenário atual da pandemia (Gauche, 2022), informando que, caso não fosse feita a prorrogação até o período de recesso do Congresso Nacional, estaria concedido “parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 31 de março de 2022” (Gauche, 2022).

O plenário do STF, por maioria, referendou a decisão do relator. Entretanto, o clamor do STF para o legislador prorrogar a vigência dos prazos da Lei 14.216/2021, que estabelecia a suspensão de despejos coletivos em áreas urbanas até dezembro de 2021, não foi atendido pelo Congresso Nacional.

⁶ Para mais detalhes sobre o papel da CNA na ADPF 828 ver Vieira, Tavares e Quintans (2023).



Em março de 2022, foi apresentado novo pedido pelos *amici curiae*, vinculados à Campanha Despejo Zero, para que houvesse uma extensão da medida cautelar anteriormente concedida, em virtude do aumento de casos de pessoas com Covid-19 no Brasil. Neste contexto, foi deferida parcialmente a terceira cautelar incidental, estendendo o prazo de suspensão das remoções forçadas até 30 de junho de 2022. O STF, por maioria, referendou esta medida cautelar incidental parcialmente deferida.

Na véspera do final do prazo estipulado pelo STF, a campanha Despejo Zero requereu novamente a prorrogação do prazo de moratória dos despejos. Esse prazo foi prorrogado até 31 de outubro de 2022, por decisão liminar do relator, referendada pelo pleno do STF. Nessa decisão, o Ministro relator já apontava a necessidade de um regime de transição para o julgamento de ações possessórias coletivas, mas concedia maior espaço de tempo para que o Poder Legislativo pudesse disciplinar a matéria, sem descartar a necessidade de controle judicial em caso de omissão daquele Poder.

As decisões na ADPF 828 foram fundamentais para a suspensão de remoções forçadas durante a Pandemia de Covid-19, muitas vezes tendo sua eficácia garantida por meio de Reclamações Constitucionais propostas no STF. Quintans *et al.*, (2024) identificou 201 Reclamações Constitucionais ajuizadas no STF com base na ADPF 828-DF, no período de maio de 2021 a junho de 2023. Destas Reclamações, 59 foram propostas pelas Defensorias Públicas, que na maioria dos casos atuou como *custos vulnerabilis*. A DPGE figurou como reclamante em 49 casos e a Defensoria Pública da União em 10 casos.

No dia 31 de outubro de 2022, o Ministro Barroso deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, autorizando a retomada das ações possessórias, mas estabeleceu a necessidade de observância de um “regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas”, determinando que os “Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem, imediatamente, comissões de conflitos fundiários” com a

realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa *prévia e necessária* às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos (Mesquita; Sohsten, 2022).



Estabelecendo ainda que as referidas audiências deveriam contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como, “dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021” (Mesquita; Sohsten, 2022).

Esta previsão do STF, foi regulamentada em 26 de junho de 2023 pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução 510/2023, que estabeleceu diretrizes para a criação das Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais.

Com relação às remoções administrativas, a quarta tutela provisória incidental na ADPF 828 estabeleceu que fossem realizadas mediante a ciência prévia e a oitiva dos representantes das comunidades afetadas, com antecedência, garantindo

o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família (Vasconcellos, 2024).

Foi determinado ainda a “retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo” (Vasconcellos, 2024).

O STF, por maioria, referendou esta tutela provisória incidental parcialmente deferida.⁷ A decisão do STF, assim como as anteriores, não apreciou o pedido de determinação para que o Estado brasileiro criasse um Plano Emergencial de Moradia Popular, como requerido na inicial da ADPF 828-DF e pelos *amici curiae* vinculados à Campanha Despejo Zero, apesar de haver experiências similares em outras ações do Controle Concentrado de Constitucionalidade, onde o STF determinou a construção de planos pelo executivo para o enfrentamento da ação ou omissão responsável a violação dos direitos fundamentais, como na ADPF-RJ 635 (ADPF das favelas) e na ADPF 976-DF (ADPF da População em Situação de Rua).

⁷ Até o momento do fechamento desse artigo, o STF não julgou o mérito da ADPF 828-DF.



4. CONCLUSÃO

O artigo buscou analisar a atuação da Campanha Despejo Zero do Rio de Janeiro durante a crise sanitária. Um dos repertórios de maior folego da Campanha Despejo Zero foi a incidência jurídico-política em torno da ação de Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) n. 828 –DF no Supremo Tribunal Federal.

Esta Ação Constitucional foi proposta no primeiro semestre de 2021, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com o objetivo de suspender as remoções forçadas durante a pandemia da Covid-19. Diversas entidades que participavam da Campanha Despejo Zero ingressaram como *amici curiae*, dentre elas a Defensoria Pública.

Na ADPF 828, a quarta tutela incidental provisória criou um importante marco para a política jurisdicional, ao estabelecer a criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais, com a realização de visitas técnicas e audiências de mediação e/ou conciliação de conflito. O estabelecimento de meios participativos e colaborativos abre possibilidades de uma mudança emblemática no trato dos conflitos fundiários pelo Poder Judiciário.

Historicamente, o campo jurídico vem mantendo uma atuação quando está em debate a relação propriedade (privada ou pública) x ocupações coletivas (urbanas e rurais), que se resume a concessão de liminares possessórias, sem a realização de audiências de mediação, conciliação e/ou inspeções judiciais (Insper, 2021). Não há por parte do poder judiciário uma análise de que esses processos envolvendo famílias despossuídas, vulneráveis economicamente, refletem problemas estruturais de longa duração em nossa sociedade, na medida em que nossa história, desde a lei de terras de 1850, estabeleceu um processo de concentração de terras, logo, da propriedade, gestando desde então os excluídos fundiários (Holston, 2013).

A nova modelagem trazida pela ADPF 828 possibilita reconhecer a necessidade de uma interpretação judicial para além da análise dos títulos de domínio, quando envolvem questões referentes aos conflitos fundiários, o que requer a compreensão de que problemas estruturais exigem uma atuação jurídica inovadora, como se vem buscando a partir do conceito instaurado pelos processos estruturais.



Quintans, Vieira e Tavares apontam que nos “conflitos fundiários exige-se que sejam levados em conta os problemas estruturais relativos à posse da terra, à concentração fundiária, ao déficit habitacional, entre outros” (Quintans; Vieira; Tavares, 2023, p. 316). As autoras alertam para a importância das audiências de conciliação e mediação, com a presença dos órgãos responsáveis pelas políticas fundiárias, como importantes espaços para que sejam tratados esses problemas estruturais (Quintans; Vieira; Tavares, 2023).

Essas audiências podem se constituir como espaços de articulação dos órgãos públicos responsáveis pelas políticas públicas de acesso à terra e moradia, para sanar as ações e omissões violadoras do direito à moradia adequada.

Essa foi a expectativa dos movimentos sociais de terra e moradia ligados ao núcleo da Campanha Despejo Zero no Rio de Janeiro, como destacam Quintans, Vieira, Tavares, 2023:

As lideranças dos movimentos sociais entrevistadas para esta pesquisa apontaram a necessidade de realização de audiências e mediação de conflitos fundiários. Dessa forma, a preocupação não é com a celeridade processual em si, mas com o julgamento cauteloso, com a democratização do processo, com a presença das famílias vulneráveis e dos responsáveis pela execução das políticas públicas (Quintans; Vieira; Tavares, 2023, p. 316).

A atuação em conjunto de uma série de organizações vinculadas aos movimentos sociais com a Defensoria Pública tem possibilitado conquistas para que esse direito construído a partir dos anseios e necessidades dos trabalhadores e trabalhadoras saia do papel, marcado de avanços, e, por óbvio, recuos e retrocessos, mas algo vivo e dinâmico, rompendo as cercas impostas por uma matriz jurídica que insiste em estabelecer um direito estático e morto, que só interessa aos que detêm privilégios históricos.



REFERÊNCIAS

- ACYPRESTE, Rafael de. **Ações de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto:** dicotomia entre propriedade e direito à moradia. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/20264/1/2016_RafaelAcypresteMonteiroRocha.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.
- ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e Covid-19. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2147-2173, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/gnfVpdR3kqJpL9NLMynpRzp/>. Acesso em: 18 abr. 2023.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 510/2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias [...]. [Brasília, DF]: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais:** uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/528>. Acesso em: 15 fev. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2022
- BRASIL. **Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021**. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública



de Importância Nacional (Espín) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

CAFRUNE, Marcelo; SILVA, Marcela; MELO, Thamara. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, jan./jul. 2022.

CAMPANHA Nacional pelo Despejo Zero. **Despejo Zero em Defesa da vida no campo e na cidade**, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CUNHA, B.; CARDOSO, P.; CARRIELLO, P.; MATTOS, R.; TARDELLI, V. Reclamação Constitucional Exitosa pela Suspensão dos Despejos e Reintegrações de posse durante a Pandemia. Peças Processuais. **Revista de Direito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**, Nº 32, Rio de Janeiro. 2022.

DESPEJO ZERO. **Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia**. Disponível em: <https://mapa.despejzero.org.br/>. Acesso em 02 mar. 2024.

FRAZONI, Júlia e LABÁ - Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ) (orgs.). **Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022.

GAUCHE, E. C. Notícia falsa sobre a decisão do Ministro Barroso no caso da ADPF 828. **ConJur**, São Paulo, 07 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-07/eduardo-gauche-fake-news-decisao-ministro-barroso/#:~:text=Prorroga%C3%A7%C3%A3o%20do%20prazo%20de%20suspens%C3%A3o,-Decis%C3%A3o.&text=Decis%C3%A3o.-Concedeu%20parcialmente%20a%20medida%20cautelar%2C%20a%20fim%20de%20que%20os,referendada%20pelo%20Plen%C3%A1rio%20do%20STF>. Acesso em: 15 fev. 2024.



INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPE); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/528>. Acesso em: 15 fev. 2023.

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

LACERDA, Larissa; GUERREIRO, Isadora; SANTORO, Paula Freire. Por que o déficit habitacional brasileiro é feminino. **Labcidade**, São Paulo, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>. Acesso em 28 fev. 2024.

MENDES, A. F.; COCCO, G. (org.) **A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro. Instituições do comum e resistências urbanas**: a história do Núcleo de Terras e Habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011). Rio de Janeiro: Revan, 2016.

MESQUITA, D.; SOHSTEN, R. V. A ADPF nº 828/DF: Novo rito não se aplica a todas as desocupações. **ConJur**, São Paulo, 8 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-08/mesquitaevon-sohsten-rito-nao-aplica-todas-desocupacoes/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

NASCIMENTO, Matheus de Oliveira; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; CHAVES, Thamires Azeredo; CARNEVALE, Viviane. Memórias de Luta, Resistência e Organização Popular: A Trajetória do NAJUP Luiza Mahin e o papel da Extensão na Função Social da Universidade. **Revista Eletrônica OAB/RJ**, Edição Especial "Os 130 Anos da Faculdade Nacional de Direito/UFRJ". Disponível em <https://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2021/11/9.-REVISADO-MEM%C3%93RIAS-DE-LUTA-RESIST%C3%8ANCIA-E-ORGANIZA%C3%87%C3%83O-POPULAR-1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2024.



NORONHA, Sílvia G.; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GOES, Gisele Santos Fernandes. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural. **Revista Eletrônica de Direito Processual**. Rio de Janeiro. Ano 17. Volume 24, n. 3, set./dez. 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. 214 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp077273.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia. **Revista Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 3, p. 283-322, 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, v. 6, n. 10, p. 111-128, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu_ribeiro/48. Acesso em: 18 abr. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE_RJ_EC_92-2022_com_EC_93_94.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 15 fev. 2023.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 5 de abril de 1990**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.



SILVA, R. de L. G. *et al.* Ocupação Novo Horizonte: a articulação entre a Defensoria Pública da União e os movimentos sociais para a garantia do direito à moradia. **Revista Da Defensoria Pública Da União**, [s. l.] (17), p. 33-52. 2022. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/538>. Acesso em: 15 fev. 2023.

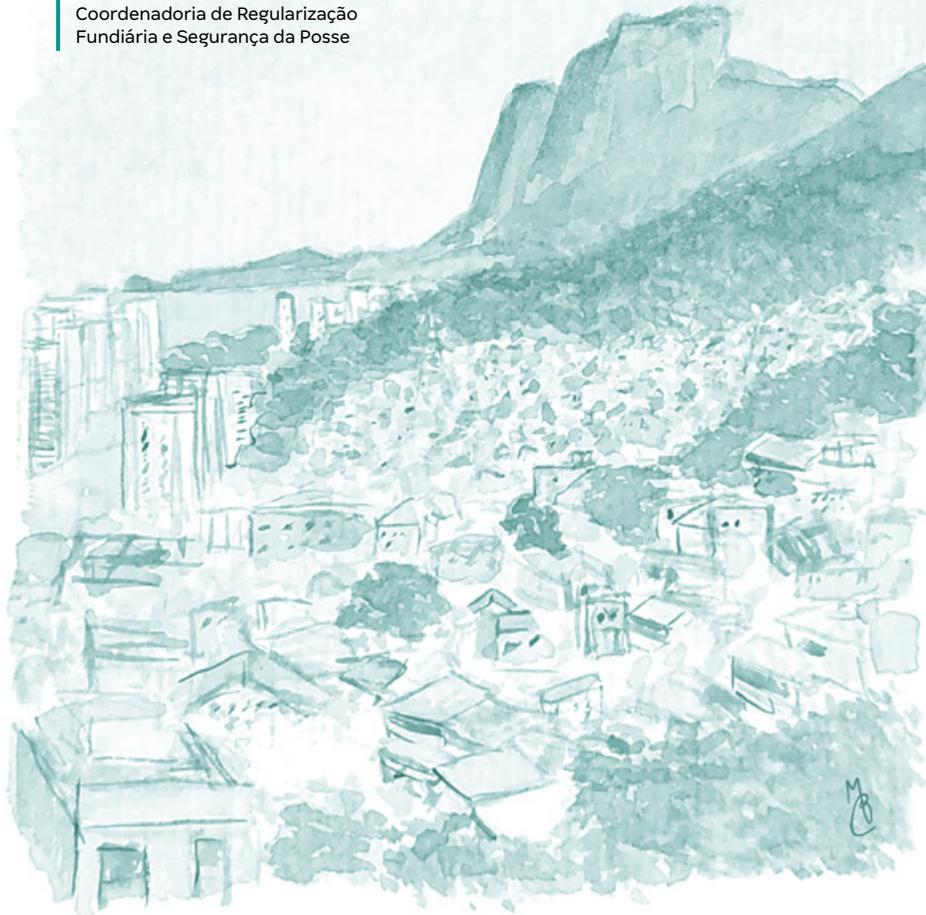
VASCONCELLOS, A. P. de. Resoluções de conflitos fundiários e protagonismo do poder judiciário. **ConJur**, São Paulo, 14 jan. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-14/resolucoes-de-conflitos-fundiarios-e-protagonismo-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

VIEIRA, Fernanda, TAVARES, Ana Claudia e QUINTANS, Mariana. A Resolução 510/2023 do CNJ e a Comissão Regional de Soluções Fundiária do TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia? **Confluências** – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, Niterói, v.25, n. 3, p.141-162. 2023.

A Defensoria Pública do Estado Rio de Janeiro celebra 70 anos com a iniciativa do CEJUR de organizar, em conjunto com as Coordenações e Núcleos Especializados, as revistas temáticas que destacam a história da instituição e a difusão de temas relevantes. Em 1989, surgiram o NUTH e o NULOT, defendendo comunidades vulneráveis. Ao longo do tempo, o NUTH adapta-se a novos desafios, focando na defesa da moradia e enfrentando um déficit habitacional de 420 mil unidades no Rio. Com parcerias acadêmicas e um grupo interinstitucional, busca estratégias para proteção do direito à moradia desenvolvidas juntamente com os moradores e para eles. Dessa forma, a Defensoria reafirma seu compromisso com a justiça social e a dignidade das comunidades vulnerabilizadas.

Viviane Silva Santos Tardelli

Defensora Pública Coordenadora da
Coordenadoria de Regularização
Fundiária e Segurança da Posse



REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

70 ANOS

NUTH
Núcleo de Terras
e Habitação

CEJUR
CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

APOIO



Fesudeperj
Fundação de Estudos Jurídicos da Defensoria
Pública do Estado do Rio de Janeiro