XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

SOCIOLOGIA, ANTROPOLOGIA E CULTURA JURÍDICAS

THAIS JANAINA WENCZENOVICZ

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

S678
Sociologia, antropologia e cultura jurídicas [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: José Querino Tavares Neto, Thais Janaina Wenczenovicz – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-373-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Sociologia Jurídica. 3. Antropologia Jurídica. 4. Cultura Jurídica. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

SOCIOLOGIA, ANTROPOLOGIA E CULTURA JURÍDICAS

Apresentação

Canta a tua aldeia e serás universal já nos dizia o escritor russo, autor de Guerra e Paz, Leon Tolstoi. Nessa dinâmica os Coordenadoras Professores Doutores José Querino Tavares Neto e Thaís Janaina Wenczenovicz apresentam os artigos que foram expostos no Grupo de Trabalho (GT- 39) "Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídicas", o qual compôs, juntamente com noventa e sete Grupos de Trabalho, o denso rol de artigos científicos oferecidos no XXV Encontro Nacional do CONPEDI, que recepcionou a temática "Cidadania e Desenvolvimento Sustentável: o papel dos atores sociais no estado Democrático de Direito, em um momento tão profícuo e singular da realidade nacional e mundial, realizado na cidade de Curitiba (PR), nos dias 07 a 10 de dezembro de 2016.

O XXV Encontro Nacional do CONPEDI propiciou diversos encontros e debates acerca do tema gerador do evento ao recepcionar pesquisadores oriundos de distintas localidades do território nacional e internacional, aproximando seus conceitos acadêmicos, culturas e paradigmas. Foi visível a busca de novos horizontes, onde a transdiciplinaridade se faz necessária, especialmente no que tange as discussões sobre o papel do Direito na diminuição das desigualdades, tendo como norte o ideal de um Brasil justo e igualitário. Desta forma, o GT de "Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídicas " traz como legado estimular uma nova compreensão da realidade articulando elementos que passam entre, além e através das disciplinas, numa busca de compreensão da complexidade do mundo real.

No dia 8 de dezembro de 2016, a presente Coordenação conduziu e assistiu mais de duas dezenas de apresentações orais dos artigos selecionados para o Grupo de Trabalho (GT-39), textos que trouxeram ao debate importantes discussões sobre a temática da "Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídicas". Os artigos expostos apontaram polêmicas de uma sociedade pós-moderna, complexa, líquida, assolada por injustiças e pelo medo, apresentando, em alguns momentos alternativas de solução, ou pelo menos de possibilidades de que o conhecimento transforme as realidades.

Temáticas variadas e metodologias diversificadas também foram o mote dos trabalhos. Ver e discutir o Direito de outra forma, pode-se apontar como um dos maiores legados deste GT desde seu surgimento junto aos Congressos do CONPEDI que já se tornaram tradição no Brasil.

Durante as apresentações e os debates subsequentes, foram abordados temas importantes, vinculados à problemáticas sócio-jurídicos atuais com graves inflexões sociais, dentre as quais: identidade nacional; vínculo entre questões étnico-raciais e sociais e as políticas de inclusão no Brasil; islamofobia, laicismo e tolerância; crime organizado e territorialidade; direitos indígenas e direito à autodeterminação; memória e patrimônio cultural quilombola; análise da compreensão das Identidades indígenas a partir de votos do Supremo Tribunal Federal; inclusão digital e acesso à informação; jurisdição indígena; ensino jurídico; o direito a ser ouvido; violência estrutural e política de intervenção estigmatizante; direito a emancipação na hipermodernidade e práticas de governo e direito à moradia. Não de menor significância, há que recordar que as considerações foram feitas com base em grandes teorias, como por exemplo as de: Jean Clan, Jeremy Bentham, Michel Foucault, John Rawls, Niklas Luhmann, Stuart Hall, Axel Honneth, Umberto Maturana, Judith Butler, Robert Alexy, Max Weber, dentre outros.

Finalmente, é possível afirmar que os textos escritos e apresentados permitiram uma construção que permeia a responsabilidade dos agentes da pesquisa desenvolverem reflexões variadas no que concerne ao respeito e à necessidade do homem contemporâneo garantir liberdade e dignidade coletiva.

Profa. Dra. Thais Janaina Wenczenovicz - UERGS

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG/PUCPR

PRÁTICAS DE GOVERNO E DIREITO À MORADIA: REMOÇÕES NA FAVELA METRÔ-MANGUEIRA

GOVERNMENT'S PRACTICES AND RIGHT TO HOUSING: REMOVALS AT METRÔ-MANGUEIRA SLUM

Pedro D'Angelo da Costa
Luiz Eduardo De Vasconcellos Figueira

Resumo

Nos últimos anos, a cidade do Rio de Janeiro vem assistindo a uma intensificação das intervenções no espaço urbano, como obras de infraestrutura e mobilidade. Uma das principais justificativas apresentadas pela Prefeitura é a adaptação da cidade para realização dos chamados Megaeventos esportivos, em especial os Jogos Olímpicos de 2016. Essas intervenções, entretanto, geram transformações definitivas no cotidiano dos moradores, como a remoção de favelas. Neste artigo, abordaremos, a partir de uma pesquisa empírica, as práticas dos agentes da Prefeitura durante o processo de remoção da Favela Metrô-Mangueira, com vistas a compreender as práticas de governo relativas às remoções.

Palavras-chave: Remoções, Direito à moradia, Pesquisa empírica

Abstract/Resumen/Résumé

In recent years, the city of Rio de Janeiro has seen an intensification of the intervention in urban areas, such as infrastructure and mobilty projects. One of the main justifications presented by the Mayor is the city of adaptation to perform the so-called mega-events, particularly the 2016 Olympic Games. These interventions, however, generate permanent changes in the daily lives of residents, such as the removal of slums. In this article, we will, from an empirical research, approach the practice of official agents during the process of removing of Favela Metro-Mangueira slum, in order to understand government practices relating to removals.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Removals, Right to housing, Empirical research

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo abordar o tema das remoções de favelas no Rio de Janeiro a partir da análise de dados obtidos durante a realização de um estudo de caso. Desenvolvemos uma pesquisa empírica de cunho etnográfico na Favela Metrô-Mangueira, localizada na Zona Norte do Rio de Janeiro, que é objeto de remoções por parte da Prefeitura desde 2010. Através de uma observação participante, entrevistas e a descrição dos processos observados, pretendemos ressaltar os aspectos mais relevantes no tocante à remoção da favela, em especial as práticas empregadas pelos agentes do Estado durante o andamento da remoção. Planejamos então, de modo interdisciplinar, ocupar-nos de questões relacionadas ao direito à moradia e às práticas de governo, a partir de uma pesquisa empírica. Além disso, consideramos que o assunto demonstra pertinência e atualidade, tendo em vista a centralidade do direito à cidade na atual conjuntura urbana e a necessidade de estabelecermos uma reflexão acadêmica que possa efetivamente dialogar com as transformações das cidades. Portanto, abordaremos elementos da política urbana praticada pelo atual Prefeito, aspectos legais da remoção e as práticas empregadas pelos agentes da Prefeitura durante a remoção da Favela Metrô-Mangueira.

A Favela Metrô-Mangueira (Favela do Metrô ou apenas Metrô-Mangueira) abrange um espaço de aproximadamente 21.600 m² e está situada entre os bairros de Vila Isabel e Maracanã, na Zona Norte do Rio de Janeiro[1]. As primeiras casas foram construídas pelos trabalhadores da obra da estação do Metrô do Maracanã, fato que deu nome à favela e marcou o início da ocupação daquele local por volta dos anos 1980[2]. A Favela Metrô-Mangueira está situada ao lado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e do Estádio Mário Filho (Maracanã), sede de importantes eventos da Copa do Mundo da FIFA, em 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. A região é conhecida pelos serviços automotivos oferecidos pelas diversas oficinas ali localizadas; a Favela do Metrô chegou a abrigar por volta de 650 famílias, quando foram iniciadas as remoções.

De acordo com o Decreto Municipal 37.753 de 2013, a Favela do Metrô dará lugar ao Polo Automotivo da Mangueira, um espaço destinado a atividades comerciais, serviços e recreação. Segundo a Prefeitura do Rio, o Polo Automotivo abrigaria todas as oficinas e

[1] Além de observações empíricas, é possível encontrar informações relativas à localização e estrutura da favela em sites e reportagens, por exemplo: http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/Texto/Cidade/Favela-Metro-Mangueira%3A-tres-anos-de-espera-23809.html#.VxFD9PkrLIU; acesso em 15 abril 2015.
[2] Reconstrução história a partir de relatos dos moradores da favela.

estabelecimentos comerciais presentes na favela, proporcionando 96 lojas de 30 a 60 m², além de uma pista de skate, ciclovia e equipamentos de lazer[3]. O processo de retirada e demolição das casas na favela iniciou-se em 2010, porém, em virtude de uma série de fatores, parte da favela ainda permanece no local. Segundo levantamento socioeconômico elaborado pelo Programa de Educação Tutorial da Escola de Serviço Social da UERJ (PET-UERJ), residem hoje na favela 77 famílias, totalizando 234 moradores, em sua maioria negros e pardos, sendo 78 crianças e 31 adolescentes. As obras do Polo Automotivo da Mangueira ainda não tiveram início, já que o local ainda está ocupado pela favela. Após esta breve apresentação de nossos objetivos e dos elementos que constituem esse estudo de caso, passemos agora à um panorama da atual política urbana no Rio de Janeiro.

2 A POLÍTICA URBANA EM EXECUÇÃO

A Favela Metrô-Mangueira faz parte de um conjunto maior de favelas e comunidades de baixa-renda que veem sofrendo remoções no Rio de Janeiro. O exame cotidiano da cidade nos faz perceber alterações definitivas no espaço urbano, causadas principalmente por intervenções por parte do Poder Público. Obras de infraestrutura – em especial a revitalização do Porto do Rio de Janeiro - e as obras de mobilidade urbana, tendo como principal exemplo a construção das vias Transcarioca, Transolímpica e Transoeste, para circulação do *Bus Rapid Transit* (BRT), são os principais exemplos dessas intervenções. Compreendemos que a realização dessas obras está diretamente ligada à uma política urbana bem delimitada, que envolve o projeto urbano pautado pelo atual Prefeito e a recepção de *megaeventos esportivos*.

Todavia, essas ações da Prefeitura no cenário urbano geram consequências que incidem diretamente no cotidiano dos moradores da cidade, como por exemplo a remoção de favelas. As favelas são uma realidade na conjuntura urbana da cidade, e de acordo com o censo de 2010, realizado pelo IBGE, abrigam por volta de um milhão e trezentos mil moradores em mais 700 favelas[4]. Após tomar posse como Prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes pôs em marcha uma política urbana distinta do que se observava na cidade anteriormente: no lugar da urbanização e consolidação do tecido urbano, seriam realizadas remoções e deslocamentos involuntários.

[3] http://oglobo.globo.com/rio/obras-do-polo-automotivo-mangueira-levarao-18-meses-10173126 acessado em 2 de abril de 2016

[4] http://oglobo.globo.com/brasil/rio-a-cidade-com-maior-populacao-em-favelas-do-brasil-3489272 acessado em 2 de abril de 2016

Em uma das primeiras entrevistas concedidas enquanto Prefeito, o mesmo alegou que as favelas não poderiam (e não deveriam) ser vistas como *Tabu*, ou seja, não poderiam ser consideradas como algo *intocável*, e nem *indiscutível* (MAGALHÃES, 2013). Quando da nomeação de seu primeiro Secretário Municipal de Habitação, o prefeito afirmou que *Secretaria de Habitação é uma das mais importantes para a população carioca e que precisa de iniciativas para resolver os problemas dos vazios urbanos da cidade*[5]. Ainda no início de sua gestão, o Prefeito Eduardo Paes formalizou a sua pretensão em remover integralmente 119 favelas até o final de 2012, totalizando 12.196 domicílios e uma área de 2,34 milhões de metros quadrados[6]. Essas remoções seriam responsáveis pela redução em 3,5% das áreas ocupadas por favelas no Rio de Janeiro, uma de suas principais metas enquanto Prefeito da cidade. De acordo com o Dossiê organizado pelo Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas, 39 mil famílias foram removidas ou estão ameaçadas de remoção em virtude da realização desses *Megaeventos*, espalhadas por centenas de favelas e comunidades (DOSSIÊ, 2015).

A articulação dessas ações configura um projeto político de transformação do espaço urbano e alteração definitiva da conjuntura social da cidade. Por isso, decidimos estudar os aspectos urbanos não a partir de uma abstração (uma teoria política, por exemplo), mas a partir das práticas que constituem esse projeto urbanístico. Dessa forma, poderemos compreender de que forma essas ações se efetivam e como o projeto urbano da atual gestão da Prefeitura se realiza. Alexandre Magalhães (2013) chama de *práticas remocionistas* o conjunto de interações e contato entre as pessoas que moram em favelas afetadas por remoções e os agentes do Estado, nas mais diversas situações e ocasiões em que puderam se encontrar. Com base nesta conceituação, pretendemos destrinchar as *práticas remocionistas,* descrevendo as ações que as concretizam e produzindo uma definição contextualizada. Nesse sentido, passaremos agora a uma explanação acerca da legislação sobre remoção, para que possamos compreender também de que forma os agentes do Estado se utilizam dos dispositivos legais para realizarem as remoções.

---

[5] http://noticias.terra.com.br/eleicoes/2008/interna/0,,OI3322190-EI11874,00-paes+anuncia+dois+petistas+para+secretarias.html%20acessado%20em%2011/10/2014>. Acesso em 11 out. 2014.

[6] http://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-removera-119-favelas-ate-fim-de-2012-3072053, acesso em 06 de abril de 2016

3 ASPECTOS NORMATIVOS DA REMOÇÃO

A remoção, que no direito atende pelo nome de desapropriação de imóveis, está prevista no Capítulo II da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) da seguinte forma:

> XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

Deste dispositivo constitucional, surge o Decreto-lei 3.365 de 1941, que figura como normal geral regulamentadora das desapropriações, complementado pela Lei 4.132 de 1962, que rege as desapropriações por interesse social. Além disso, a desapropriação também aparece na Lei 10.257 de 2001 (Estatuto das Cidades), e no caso do Rio de Janeiro, figura também na Lei Orgânica do Município de 1990, sendo regulamentada pelo Decreto Municipal 34.522 de 2011. Em todos esses diplomas legais, o instituto da desapropriação aparece vinculado à uma fundamentação legal, seja o interesse social, necessidade ou utilidade pública. A presença destes elementos fundamentadores demonstra que a desapropriação necessariamente deve estar ligada à uma ação direcionada do Poder Público, que vise, de alguma forma, atender a estes aspectos. O Decreto-Lei 3.365 afirma que a desapropriação pode ser realizada por meio de acordo ou pela via judiciária, mas de qualquer forma, deve atender à pré-requisitos formais e materiais.

O primeiro pré-requisito formal está previsto na Constituição brasileira e refere-se à justa e prévia indenização em dinheiro, que deve ser realizada em benefício daqueles que são afetados por remoções[7]. O valor a ser pago deve ter como base uma perícia técnica, e em casos de processo judicial, deve ser homologado pelo juiz. Além desse critério, há ainda a necessidade de declaração de utilidade pública, que segundo o artigo 6º do referido Decreto-Lei, deverá ser editado pelo chefe do Poder Executivo. Ultrapassados os pré-requisitos formais, o Decreto-Lei

[7] Aqui, vale ressaltar que existe longa divergência doutrinária e jurisprudencial acerca do tema: nem sempre os proprietários dos imóveis são aqueles que lá residem. A lei não é clara ao afirmar que a indenização deve ser direcionada aos moradores do local, de modo que parte da doutrina afirma que a indenização deve ser paga ao proprietário, e parte entende que a posse pode configurar o direito à recebimento de indenização, para mais informações, ver (SANTOS, 2014). Por esse motivo, em diversas passagens do artigo, optamos por utilizar o temo *afetados por remoção*.

3.365 estabelece as situações materiais em que é permitido ao Poder Público utilizar-se da desapropriação por utilidade pública, e enumera, genericamente, situações, como *segurança nacional, defesa do estado, socorro público, calamidade pública*, entre outras. Além disso, também estão previstos em lei os casos de *interesse social,* entre eles o *aproveitamento de bem improdutivo, construção de casas populares,* e a *proteção do solo.* A elaboração de uma lista de possíveis casos que podem fundamentar uma desapropriação, todavia, não limita a atuação do Poder Público, embora tenha o papel de exercer certa restrição. A própria legislação afirma a discricionariedade do Poder Executivo para determinar as desapropriações, já que é vedado ao Poder Judiciário exercer discernimento acerca do mérito da utilidade pública, ou seja, em sede de processo judicial, não cabe ao juiz verificar a incidência ou não dos casos acima descritos. Ainda neste Decreto-Lei, o artigo 10 tem a seguinte redação:

> Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.

Este artigo afirma que, como dito acima, a desapropriação não precisa, necessariamente, penetrar os tribunais e mover o Poder Judiciário. Existe a possibilidade de realizar este procedimento de forma administrativa, mediante acordo entre o Poder Público e aqueles afetados pela remoção. Em nossas pesquisas no Rio de Janeiro, percebemos que muitas remoções são realizadas pela via administrativa, porém, esse procedimento não desonera o Poder Público em relação a obrigações procedimentais. Em primeiro lugar, a declaração de utilidade pública através de decreto municipal é imprescindível para a legalidade do procedimento, de acordo com o artigo 2º deste Decreto-Lei. Além disso, mesmo que a desapropriação não envolva o judiciário, ela precisa estar calcada em alguma das razões determinadas do artigo 5º, já que a utilidade e a necessidade pública estão na base da argumentação que permite que o Estado, de forma unilateral, se aposse de propriedade privada.

Para finalizar esta explanação acerca dos aspectos normativos da desapropriação, trago também os dispositivos legais presentes na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que assevera em seu artigo 429:

> Art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:
>
> (...)

> VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:
>
> a) laudo técnico do órgão responsável;
>
> b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;
>
> c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento;

É interessante notar que, dentre as principais normas que se referem ao assunto, a Lei Orgânica é a única a mencionar o termo *remoção*. Em todas as outras observamos apenas o temo legal *desapropriação*. Além disso, a Lei Orgânica traz alguns elementos que divergem do Decreto-Lei 3.365. Primeiro, afirma que a política de desenvolvimento urbano deve ser desenvolvida sem a remoção de moradores de áreas faveladas e de baixa renda, salvo quando houver risco de vida aos seus habitantes. A depender da interpretação emprestada ao dispositivo, é possível estabelecer conexões com as situações consideradas de *utilidade pública*, pelo artigo 5º do referido Decreto-Lei, porém, o condicionante *área de risco* não aparece de forma explícita em nenhum outro diploma legal. Ademais, as regras presentes nas alíneas *a, b* e *c* também são exclusivas desta Lei Orgânica.

O fundamento político para estas legislações acerca da desapropriação, refere-se, em apertada síntese, ao o direito à moradia, que é reconhecido como direito social pela CRFB/88 em seu artigo 6º, e como direito humano universal pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 25. Todavia, em que pese as garantias positivadas, observamos que, em muitos casos, a remoção se dá através da violação de direitos, com a imposição de condições objetivas por parte da Prefeitura do Rio[8]. Apenas para trazer algumas informações que subsidiaram nossa pesquisa, segundo relato de moradores afetados por remoções na Zona Oeste, a Prefeitura deixou de pagar os valores indenizatórios devidos, e quando realizou o pagamento, o valor não era suficiente para cobrir os gastos de uma nova moradia. Além disso, por vezes deixou-se de observar os prazos estipulados e o diálogo entre o Poder Público e os moradores foi escasso.[9] Esse estado de violação de direitos compeliu os moradores das diversas

[8] Para subsidiar esta conclusão prévia, realizei pesquisas sobre o tema, inclusive meu trabalho de conclusão de curso. Ver (MAGALHÃES, 2013), (PAULO, 2013), (DOSSIÊ, 2015), (COSTA, 2014).

[9] Entrevista realizada pela TV Brasil, disponível em https://www.youtube.com/watch?v=BMvprBIX2tc, acesso em 22 de agosto de 2015

favelas afetadas por remoções a se organizarem em uma articulação que lhes permitissem lutar contra a violação desses direitos. Foi com base nessas informações que decidimos realizar um estudo de caso que pudesse nos proporcionar, com maior exatidão, aspectos práticas das remoções no Rio de Janeiro. Em razão disso, pretendo, a partir de agora, descrever o procedimento adotado pelos agentes da Prefeitura do Rio de Janeiro durante o processo de remoção da Favela Metrô-Mangueira, a partir dos relatos de moradores e ex-moradores da favela.

4 A REMOÇÃO EM SUA DIMENSÃO EMPÍRICA

Neste item, nosso objetivo é descrever as práticas e os discursos que observamos ao realizar o trabalho de campo na Favela Metrô-Mangueira. Dessa forma, pretendemos nos distanciar da dimensão normativa da remoção – embora tenhamos realizado breve explanação – e aproximar-nos da remoção enquanto experiência vivida e contada pelos moradores afetados. A compreensão dos fatos que ensejaram e percorreram o processo de remoção é imprescindível para que possamos entender as consequências desse processo e determinadas formas de luta empregadas contra a remoção. Assim, poderemos, a partir das práticas, atribuir sentido à remoção, compreender o que esse processo significa na vida dos moradores do Metrô-Mangueira e quais são seus efeitos posteriores.

De acordo com relatos de lideranças que estavam à frente da Associação de Moradores do Metrô-Mangueira, Todo o processo de remoção se deu (e ainda se dá) de forma extremamente conflituosa. Fausto (nome fictício) nos conta que os agentes da Prefeitura chegaram na favela em meados de setembro de 2010, acompanhados de engenheiros e assistentes sociais. Afirma ainda que estava trabalhando quando recebeu uma ligação de sua filha, que relatava a chegada dos agentes no local. Sua filha não tinha maiores informações, apenas disse que os agentes do Estado afirmaram que os moradores *teriam que sair de lá.* Fausto relata que saiu de seu trabalho e foi direto para casa, onde encontrou os agentes da Prefeitura portando um laudo de interdição, e os engenheiros que faziam a medição das casas: *Eles entravam nas nossas casas, mediam, olhavam tudo, nem pediram permissão, e botavam na parede SMH e um número. Foi uma confusão.* SMH é a sigla para Secretaria Municipal de Habitação, e cada uma das casas passaria a ser identificada por esta sigla seguida de um número. Era também dessa forma que os moradores da favela eram identificados na Prefeitura. Além

disso, os assistentes sociais faziam um cadastro das famílias, sem maiores explicações sobre o motivo daquele procedimento.

Fausto também afirma que a Prefeitura não havia feito nenhum contato anterior, e a chegada repentina na favela gerou um intenso tumulto. Muitos moradores estavam assustados pois não sabiam exatamente o que estava acontecendo, e alguns chegaram a ter problemas de saúde, como desmaios e falta de ar. Fausto não pôde voltar ao trabalho naquele dia, pois ficou apreensivo com toda aquela situação: *Eles repetiam, "vai ter que sair", mas não explicavam nada.* Após a realização do cadastro e da medição das casas, os agentes da Prefeitura deixaram o local. O laudo de interdição consiste em um papel assinado pela Subsecretaria de Defesa Civil, órgão responsável pela articulação, coordenação, e gerenciamento de ações de redução de desastres[10]. O laudo se baseia na Lei 1.574/67 e no Decreto 26.966/06 e afirma que determinado imóvel está lavrado perante o *auto de interdição;* em seguida, está especificado o código SMH atribuído a este imóvel, além de estar assinado por um agente da Defesa Civil. Os moradores com quem conversamos demonstravam estranhamento em relação ao laudo de interdição, uma vez que suas moradias não demonstravam sinais de que estariam ameaçadas. A Favela Metrô-Mangueira está localizada em área plana e não corre o risco de ser afetada por eventuais deslizamentos de encostas.

Daquele dia em diante, o cotidiano na favela mudou. Outro ex-morador nos relata que não podia sair de casa e deixar o imóvel vazio, sempre deixava um dos filhos; se um saísse, o outro precisava estar em casa. Os moradores do Metrô-Mangueira passaram a conviver diariamente com a insegurança quanto à sua moradia. Algumas semanas depois, aconteceu uma reunião entre os moradores e um deputado estadual que tem proximidade com o bairro, porém, sua postura foi favorável à Prefeitura. O deputado foi agressivo em suas palavras, disse que as construções haviam sido feitas em local indevido e que os moradores não deveriam se opor à remoção. Em seguida, houve também uma reunião com o então presidente da Associação de moradores, que reforçou as palavras do deputado. Na reunião, o presidente da Associação repetiu uma frase que já havia sido dita por agentes da Prefeitura: *Cosmos, abrigo ou rua.* A palavra Cosmos refere-se à proposta de reassentamento que a Prefeitura viria a fazer para os moradores: em troca de sua moradia na Favela do Metrô-Mangueira, receber uma unidade em um conjunto habitacional em Cosmos, bairro da zona oeste do Rio de Janeiro, localizado a aproximadamente 50 km do Metrô-Mangueira. As outras opções seria alojar-se em um abrigo

[10] Portal da Defesa Civil, http://www.rio.rj.gov.br/web/defesacivil, acessado em 2 de abril de 2016.

público ou não ter onde morar. Para Fausto, a ideia de morar em Cosmos era impensável: *Se for pra ir pra Cosmos, eu volto pro meu Ceará*. Fausto dizia que seria muito mais difícil para encontrar um bom emprego e ter acesso a direitos básicos, como saúde e educação. A Favela Metrô-Mangueira, por localizar-se uma região central do Rio de Janeiro, proporcionava uma maior facilidade quanto à essas questões.

O presidente da Associação dos Moradores que realizou essa reunião foi, em seguida, expulso da Associação, sob alegação de que o mesmo teria *vendido a comunidade para a Prefeitura*. Na opinião de nossos informantes, o presidente da Associação estaria incumbido de facilitar a remoção e agilizar a saída dos moradores. Pela presidência da Associação ainda passaria outro morador, que também foi expulso após três semanas de sua gestão. Após essas duas mudanças, uma nova presidente assumiu a Associação e liderou os moradores do Metrô-Mangueira durante todo o processo. Essa presidente também recebeu *ofertas inconvenientes* da Prefeitura, mas manteve-se firme em seu objetivo de *lutar pelos moradores.*

Por volta de um mês após o primeiro contato entre os agentes da Prefeitura e os residentes do Metrô-Mangueira, os moradores foram novamente surpreendidos com a chegada repentina de agentes da Prefeitura na favela. Segundo relatos colhidos, os agentes chegaram na comunidade oferecendo unidades habitacionais em Cosmos, e aqueles que aceitavam, já saíam de suas casas no mesmo momento, com seus pertences em um caminhão de mudança. Fausto conta que esse era um momento de muita tensão entre os moradores, já que alguns aceitavam a mudança e outros insistiam para que ninguém saísse do local; nesse dia, por volta de 60 famílias se mudaram da favela. Alguns moradores tinham uma condição financeira extremamente precária, viviam em casas de madeira e lona, e ao receber a proposta de um apartamento, aceitaram de imediato. Porém, Fausto argumenta que isso *enfraquece a comunidade*, que fica menor e mais frágil. Após a posse da última presidente da Associação, poucas famílias aceitaram o imóvel em Cosmos, e então começou a organizar-se a resistência dos moradores, que tinham como pauta a permanência no local ou o reassentamento em local próximo. A reorganização da Associação proporcionou maior proteção aos moradores, garantiu acesso à informação e fez com que os moradores se sentissem mais seguros quanto aos seus direitos, como falaremos a partir de agora.

4.1 O domínio da informação

Ao conversar com Dona Cida (nome fictício), ficou explícito o fator psicológico presente nos atos da Prefeitura. Um misto de ausência de informações e muitas especulações fazia com que os moradores vivessem sob tensão. Dona Cida contou que os agentes da Prefeitura, sempre que interpelados, repetiam que *se não fosse pra Cosmos, ia ficar sem nada*, além de ameaças constantes por parte dos agentes. Ao perguntar a um agente do Estado sobre o que a Prefeitura daria para os moradores do Metrô-Mangueira, ouviu como resposta: *spray de pimenta na cara e porrada no lombo.* A Prefeitura visitava a comunidade em dias aleatórios, e estimulava os moradores a deixarem o local. Essa prática, aparentemente randômica, provocou uma profunda alteração no espaço físico da comunidade. A medida em que as famílias aceitavam a mudança, as casas eram esvaziadas, mas não era possível realizar a demolição destas moradias pois outras construções seriam comprometidas. De acordo com Fausto, ficou muito perigoso andar na favela, principalmente à noite, porque pessoas desconhecidas passaram a usar o local para esconderijo e outras atividades moralmente reprovadas pelos moradores. Em algumas ocasiões, os agentes da Prefeitura inutilizavam a moradia demolindo parte dela, ou fazendo buracos nas paredes. Porém, essa atitude não era efetiva, o que fez com que algumas casas fossem reocupadas por novos moradores. Para que isso fosse possível, a desinformação dos moradores foi um fator decisivo, já que a insegurança quanto à moradia fazia com que muitas famílias aceitassem a mudança para um bairro distante, mesmo que não fosse esse o desejo. Como dito acima, a reorganização da Associação e a articulação com outras entidades possibilitou o conhecimento das leis, dos direitos e das garantias que protegiam os moradores da favela. A partir desse momento, a mobilização dos moradores se fortaleceu e menos famílias aceitaram a mudança, contribuindo, assim, com a luta pela permanência.

A postura da Prefeitura em não fornecer as informações devidas, além de estar em flagrante desacordo com a lei, gera uma disputa extremamente desigual: os moradores se viam extremamente fragilizados e não sabiam quais eram seus direitos. Dona Cida diz que buscou informações por conta própria, e isso foi um fator diferencial para que ela pudesse garantir a sua moradia. Enquanto contava seu relato, Dona Cida afirmou que quando teve início o processo de remoção no Metrô-Mangueira, encontrou uma reportagem em que o então Secretário Municipal de Habitação, Jorge Bittar, afirmava que *ninguém ficaria sem casa*. Munida desta reportagem, Dona Cida buscou a Defensoria Pública e os órgãos da Prefeitura para pleitear seus direitos[11]. Dona Cida conta que depois que se informou sobre a legislação

[11] Este discurso do então Secretário de Habitação pode ser facilmente encontrado em reportagens, já que as remoções eram um tema frequentemente abordado, como por exemplo

que regia as desapropriações, passou a compreender quais eram as prerrogativas que ela detinha enquanto moradora de uma área afetada por remoção, e pode assim qualificar melhor seus argumentos e sua resistência.

Fausto me contou ainda das reuniões que foram realizadas entre os moradores e a Prefeitura. Disse que era muito difícil fazer qualquer contato com os agentes da Prefeitura, e que o acesso era gradual: no início não havia qualquer comunicação; após os primeiros contatos com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e com a Pastoral de Favelas, foi possível, por intermédio dessas entidades, marcar uma reunião com a Prefeitura. A princípio, a conversa era com o Subprefeito da Zona Norte, posteriormente, os moradores foram atendidos pelo Secretário Municipal de Habitação, e depois de mais de 10 tentativas, as lideranças da favela foram recebidas pelo Prefeito Eduardo Paes. Para Fausto, a resistência contra a remoção foi o fator-chave para que a Prefeitura desse mais atenção aos moradores, já que no início do processo, a Prefeitura apenas providenciava informações fragmentadas. Fausto relatou partes da reunião para mim, e descreveu a postura do Prefeito como debochado: *A gente perguntava pra ele "Prefeito, por que a nossa comunidade tem que sair de lá", e ele respondia, "ué, porque eu quero".*

Fausto conta que a Prefeitura, com frequência, remanejava funcionários de seus postos de trabalho, em especial quando algum deles prestava alguma forma de auxílio. O Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro foi desmontado, cada um dos defensores foi transferido para uma função diferente. Fausto relata também o caso de um funcionário do INCRA – Instituo Nacional de Colonização e Reforma Agrária - que abriu um procedimento administrativo em favor dos moradores do Metrô-Mangueira e foi imediatamente transferido de função. Esse tipo de acontecimento desgastava muito os moradores, que se viam sem nenhum amparo do Poder Público. Além disso, os moradores contam que só depois que o *movimento se organizou*, é que a Prefeitura decidiu dialogar e negociar. A presidente da Associação foi à Brasília, numa ação organizada por partidos políticos de esquerda, e conseguiu participar de uma reunião com o então Ministro da Reforma Agrária; nessa oportunidade, a presidente relatou ao Ministro a situação na Favela Metrô-Mangueira. Em entrevista realizada com a então presidente da Associação, a mesma contou-me que acredita que foram essas movimentações que *fizeram a Prefeitura acordar*, e a partir daí foi possível avançar na luta por moradia. Em uma posterior reunião com o Prefeito, a Associação de Moradores afirmou que

---

http://www.viomundo.com.br/politica/secretario-jorge-bittar-refuta-denuncias-de-vereador-do-psol.html acesso em 2 de abril de 2016.

sua luta era prioritária pela permanência, mas não sendo possível, eles queriam ser reassentados em um local próximo. A partir dessas negociações, surgiram as possibilidades de reassentamento em Triagem (bairro próximo da favela) e nos Condomínios Mangueira I e II, construídos na rua paralela à rua principal da favela. Inicialmente, Estes condomínios seriam destinados a um programa de moradia popular financiado pela Caixa Econômica, mas a Prefeitura conseguiu direcionar estas unidades para os moradores do Metrô-Mangueira.

De acordo com a legislação vigente, as desapropriações devem, como dito anteriormente, obedecer a um projeto político orientado pela necessidade, interesse ou utilidade pública. Porém, Fausto alega que nunca lhe foi dito qual seria o direcionamento dado àquela região: *a gente ficava imaginando, né? Vai ser um estacionamento, vai ser isso, vai ser aquilo. Eles nunca disseram pra gente.* Três anos após o início das remoções, foi publicado o Decreto Municipal que cria o Polo Automotivo da Mangueira, a ser construído no local. Mesmo que esse projeto já existisse anteriormente, sua não formalização, aliada à postura do Prefeito e dos agentes da Prefeitura, fez com que as remoções na Favela Metrô-Mangueira assumissem um caráter altamente arbitrário, na visão dos moradores.

4.2 As estratégias de poder

A descrição das práticas empregadas pelos agentes da Prefeitura durante o processo de remoção nos permite analisa-las enquanto ferramentas empregadas para o exercício do poder. Para Foucault (1995), o *poder é um conjunto de ações sobre ações possíveis: ele opera sobre o campo de possibilidades onde se vêm inscrever o comportamento dos sujeitos atuantes.* Dessa forma, a remoção pode configurar uma relação de poder na medida em que o Estado pretende *conduzir as condutas* daqueles moradores, no caso, pretende deslocá-los para outra região da cidade. O exercício do poder demanda a utilização de *estratégias de poder,* que são os diversos mecanismos que podem ser empregados nas relações entre os indivíduos, intencionando a condução de condutas do outro. Neste recorte, iremos analisar de que forma se constituem *estratégias de poder* nos atos dos agentes da Prefeitura.

De imediato, a gestão do acesso à informação aparece como uma das mais eficientes ferramentas de poder nesta relação: os moradores, a medida em que não têm informações acerca do que lhes pode acontecer, sentem-se fragilizados. Em contrapartida, a partir do momento em que a organização e mobilização dos moradores permite um domínio das informações, observamos que o grupo se fortalece e passa a responder às estratégias da Prefeitura. De fato,

os moradores também concretizam *estratégias de poder,* em forma de *resistência*, todavia, a análise das estratégias dos moradores será alvo de exame posterior.

As *estratégias de* poder surgem também no discurso dos moradores, que apreendem as inúmeras táticas praticadas pelos agentes da Prefeitura. Dona Cida me explicou uma das estratégias da Prefeitura: quando abordavam as famílias, os agentes da Prefeitura ofereciam uma indenização muito baixa, em torno de R$ 5.000,00, ou uma unidade habitacional em Cosmos. Dona Cida acredita que o valor irrisório das indenizações era uma forma de forçar os moradores a aceitaram um novo apartamento em Cosmos, e com isso, fazia com que cada mais pessoa se vissem compelidas a seguir o mesmo caminho.

Além disso, a mobilização da legislação vigente sobre remoções denota uma tática direcionada para a conclusão da remoção no menor tempo possível. No caso do Metrô-Mangueira, não houve a judicialização das remoções, porém, como já dissemos anteriormente, mesmo quando esse procedimento se dá de forma administrativa, existem requisitos que devem ser observados. A Prefeitura adota, em seus procedimentos, os dispositivos previstos na Lei Orgânica do Município, mas não observa outras legislações sobre do tema, como por exemplo a norma geral das desapropriações (Decreto-Lei 3.365). Portando estes dispositivos, os agentes da Prefeitura condenam as casas através de laudos de interdição sob a alegação de que a favela está localizada em *área de risco*, e efetuam as remoções sem a devida participação dos moradores. Além disso, as propostas de reassentamento não obedeciam à legislação, já que não havia, inicialmente, possibilidade de reassentamento em local próximo. A mobilização parcial de dispositivos normativos faz parte das estratégias da Prefeitura que, valendo-se de uma posição de hipossuficiência dos moradores, adapta a legislação às suas necessidades, e assim, coloca em prática a remoção da favela.

5 CONCLUSÃO

O professor Kant de Lima chama a atenção para a comum incompatibilidade entre os rituais judiciários e a prescrição legal e doutrinária (LIMA, 2013), todavia, a simples identificação dessa fissura não é o objetivo do nosso trabalho. Utilizamos o método etnográfico e a observação participante para, além de obter uma visão divergente das previsões legais acerca das desapropriações, alcançar uma epistemologia jurídica que respeite as práticas e os aspectos

empíricos dos objetos estudados. Com isso, partiremos da prática para produzir uma teoria que seja capaz de dialogar com as nuances de cada situação.

O estudo do atual projeto urbano em andamento no Rio de Janeiro, das normas relativas à desapropriação e das *práticas remocionistas* observadas no Metrô-Mangueira nos permite estabelecer um quadro bastante complexo e detalhado acerca das remoções no Rio de Janeiro. O objetivo da Prefeitura em realizar remoções, aliado a um projeto de cidade que visa a adaptação e recepção dos *megaeventos esportivos,* resulta nas ações que nós observamos e descrevemos neste artigo, As práticas dos agentes do Estado refletem, mais do que ações administrativas, o contato direto entre o Estado e os cidadãos, construindo assim, a remoção enquanto experiência vivida pelos moradores. No centro das estratégias desenvolvidas pela Prefeitura, está a gestão do acesso à informação, que como vimos, é decisivo para o movimento de resistência dos moradores e consequentemente, para a efetivação da remoção. No início do processo, a Prefeitura detém o *monopólio da informação*, e fornece aos moradores os dados que lhe são mais benéficos. As propostas de reassentamento em bairros distantes e a ausência de diálogo entre o Poder Público e os moradores figuram como elementos aparentemente ordinários desse processo. Apenas com o acesso à informação proporcionado pela organização coletiva dos moradores e a articulação com outras entidades é que o processo de remoção passa a ser regido por outras regras. A depender da resistência oferecida pelos moradores, maior será a aproximação das ações da Prefeitura com os direitos e garantias previstos em lei.

Em relação a isso, vimos que a Prefeitura desempenha diversas táticas com o objetivo de concretizar a remoção, ora em acordo com lei, ora em desacordo. No caso concreto estudado, observamos que os agentes do Estado manuseiam a legislação e os conceitos jurídicos a depender da situação. A Prefeitura utiliza o artigo 429 da Lei Orgânica para realizar remoções em supostas *áreas de risco*, porém, essa classificação é alvo de discordância: em que pese o laudo de interdição seja um documento oficial, seu conteúdo é constantemente discutido pelos moradores, já que o laudo de interdição não traz qualquer fundamentação para a interdição.

Dessa forma, do ponto de vista dos moradores, a remoção se constitui como um processo extremamente conflituoso e desigual. A demanda prioritária dos moradores era pela permanência no local, e um consequente processo de urbanização. Não sendo possível, os moradores passaram a lutar pelo reassentamento em local próximo, o que só foi possibilitado após três anos de disputa. Para que isso fosse possível, lideranças da Associação de Moradores precisaram dedicar-se 24 horas por dia à luta contra a remoção, além de abdicaram de outras questões pessoais. Essas circunstâncias demonstram que as práticas dos agentes da Prefeitura,

estando ou não em acordo com a legislação, quase sempre partem de um patamar superior. A consecução dos direitos básicos previstos em lei, nesse caso, depende fatalmente de um esforço maior por parte dos moradores. A obtenção de informações e a organização coletiva para contrapor as ações da Prefeitura foi o fator decisivo que possibilitou, apesar da concretização da remoção, a observação dos direitos daqueles moradores.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil**, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 18 jul. 1941, Página 14427.

BRASIL. Lei 4.132 de 10 setembro de 1962. **Diário Oficial da União,** 1962.

BRASIL. Lei 10.267 de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União.** 2001.

COSTA, Pedro D'Angelo. **Os sentidos atribuídos ao conceito de "interesse público" no processo de remoção da Comunidade do Largo do Campinho.** Rio de Janeiro, 2014.

DOSSIÊ do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro.** 2015.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. **ONU.** 1948.

FOUCAULT, Michel, O sujeito e o Poder. In: DREYFUS, Hubert, RABINOW, Paul. **Uma trajetória Filosófica**: Para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

LEVANTAMENTO Socioeconômico dos Moradores da Favela Metrô-Mangueira. **Programa de Educação Tutorial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PET-UERJ).** 2015.

LIMA, Roberto Kant. **Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico.** In: Anuário Antropológico / 2013, Brasília, UnB, 2014, v. 39, n. 1:9-37

MAGALHÃES, Alexandre de Almeida. **Transformações no "problema favela" e a reatualização da "remoção" no Rio de Janeiro.** 2013.

PAULO, Paula de Paiva. **Do "ponha-se na rua" ao "sai do morro hoje": das raízes históricas das remoções à construção da "cidade olímpica".** Niterói, 2013.

RIO DE JANEIRO. Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. **Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, RJ. 5 de abril de 1990.

RIO DE JANEIRO, Decreto Municipal nº 37.754, 2013. **Diário Oficial do Rio Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO, Decreto Municipal nº 34.522, 2011. **Diário Oficial do Rio Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ.

SANTOS, Fátima Sibelli Monteiro Nascimento. **Da possibilidade de indenização da posse em sede de desapropriação**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 24 dez. 2014. Disponivel em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51726&seo=1>.