XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

ADRIANA FASOLO PILATI

CLÁUDIA FRANCO CORRÊA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Copyright © 2022 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. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Adriana Fasolo Pilati; Cláudia Franco Corrêa; Rosângela Lunardelli Cavallazzi.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-633-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade.

XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

Apresentação

Caros pesquisadores a apresentação do GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC com a parceria inigualavel da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, vem plena do sabor do encontro presencial realizado . O desejo dos pesquisadores do Direito por dialogo foi mais forte que a conjuntura da pandemia imanente e os retrocessos dos direitos sociais.

O CONPEDI explicita a dimensao real dos estudos e investigacoes que enfrentam o presente e projetam o futuro a partir do GT Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, sintonizado com o tema nuclear do Congresso Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

As reflexoes e debates realizadas a partir dos relevantes artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento refletiu o estado da arte da area de conhecimento e, principalmente permitiu realizar a produtiva abordagem interdisciplinar . O desafio permanente do CONPEDI de projetar a pesquisa jurídica para o avanço social do Brasil constituiu inspiração para os trabalhos apresentados conforme descrição que se segue

Caros pesquisadores a apresentação do GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC com a parceria inigualavel da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, vem plena do sabor do encontro presencial realizado . O desejo dos pesquisadores do Direito por dialogo foi mais forte que a conjuntura da pandemia imanente e os retrocessos dos direitos sociais.

O CONPEDI explicita a dimensao real dos estudos e investigacoes que enfrentam o presente e projetam o futuro a partir do GT Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, sintonizado com o tema nuclear do Congresso Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

As reflexoes e debates realizadas a partir dos relevantes artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento refletiu o estado da arte da area de conhecimento e, principalmente permitiu realizar a produtiva abordagem interdisciplinar . O desafio permanente do CONPEDI de projetar a pesquisa jurídica para o avanço social do Brasil constituiu inspiração para os trabalhos apresentados conforme descrição que se segue

1. CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO: A USUCAPIÃO ESPECIAL SEGUNDO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de autoria de Gerusa Colombo , Fábio Scopel Vanin , Wilson Antônio Steinmetz, o artigo analisa a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 422.349 observando a forma de controle jurisdicional das políticas públicas. Conduz o estudo na trilha do usucapião especial no contexto do planejamento urbano para examinar a decisão à luz das objeções ao controle jurisdicional de políticas públicas, tais como o deslocamento indevido de competência, o déficit democrático e de expertise e os efeitos simbólicos da decisão. O estudo desenvolve-se com base no método analítico, em pesquisa bibliográfica e documental.

2. A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO MUNICIPAL: A LUZ DO TEMA 145 DO STF da lavra de Gade Santos de Figueiró e Vanderlei Schneider, o estudo esta concentrado no TEMA 145 do STF que revela importante marco jurídico na pacificação das competências legislativas ambientais, na mesma grandeza que fora a LC 140/11, ao disciplinar as competências administrativa ambientais. O tema 145 se traduz em ferramenta de efetividade posto na responsabilidade do enunciado no art. 225 da CRF/88. O artigo elucida que o princípio de preservação ambiental não pode ser insensível a conjuntura local, implicitos os interesses ecológicos, sociais e econômico.

3. A GOVERNANÇA E A TECNOLOGIA A SERVIÇO DOS MUNICIPIOS: AVANÇOS E RETROCESSOS DAS SMART CITIES de autoria de Edson Ricardo Saleme , Cleber Ferrão Corrêa e Silvia Elena Barreto Saborita, a investigacao considera os desafios dos municipios no que tange a tecnologia e governanca. Observa na a dificuldade em se manter uma municipalidade dentro de bases tecnológicas com propostas inovadoras em face dos graves problemas sociais que marcam o país não excluem cidades com propostas diferenciadas. O trabalho adota o método hipotético-dedutivo e a metodologia documental e bibliográfica.

4. ZONEAMENTO COMO FERRAMENTA DE PROTEÇÃO CULTURAL: EM PAUTA AS LEIS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE E SÃO JOSÉ DOS AUSENTES de autoria

de Aline Maria Trindade Ramos , Juliana Cainelli De Almeida , Vanderlei Schneider, analisa a competência, especialmente a municipal, para proteger o patrimônio cultural, com objetivo de verificar o cabimento do zoneamento como possibilidade de proteçãom, especialmente no recorte espacial que compreende os municípios de Porto Alegre e São José dos Ausentes. As leis municipais sao observadas relacionando com texto constitucional, numa abordagem teórica que diferencia ambas as aplicações do zoneamento, através do método de trabalho dedutivo, com a aplicação à realidade fática em nível municipal.

5. POLÍTICAS URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS PELA ATUAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS da lavra de Carlos Alberto Lunelli , Rodrigo Ichikawa Claro Silva e Dionata Luis Holdefer, estuda a problemática que envolve pontos atrelados ao 'empoderamento' e à realização prática das atribuições extrajudiciais - de notas e registros públicos -, acerca do empreendimento e planejamento das diretrizes urbanísticas e ambientais, em seus ditames jurídicos, políticos e sociais. A investigacao tambem alcança a contribuição das serventias extrajudiciais no contexto - público e privado - de maior inclusão, efetivação de direitos fundamentais com, maior proteção ao meio ambiente e o fomento de melhores condições a uma vivência digna a todos.

6. A VEDAÇÃO DE ALTERAÇÕES NO PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR PELA CÂMARA MUNICIPAL SEM A PARTICIPAÇÃO POPULAR com a autoria de Jose De Oliveira Junior e Wilson Antônio Steinmetz, a partir do conceito filosófico do direito à cidade na perspectiva de Henri Lefebvre realiza a reflexão sobre os direitos fundamentais sociais relacionados à política de desenvolvimento e expansão urbana. Observa a atuação do Ministério Público no controle judicial do processo legislativo de aprovação do Plano Diretor em consonancia com o papel da Câmara Municipal no que tange a emendas parlamentares com a participação popular, a realização de prévias e amplas consultas populares, por meio de audiências públicas, consultas, debates e conferências.

7. DIÁLOGO ENTRE SUSTENTABILIDADE E ALTERIDADE URBANA NO CONTEXTO DAS CIDADES INTELIGENTES de autoria de Victória Rodrigues Barreto , Letícia Feliciana dos Santos Cruz e Diogo De Calasans Melo Andrade, estuda o tema das cidades inteligentes e a sua implementação como um caminho possível para o alcance do desenvolvimento sustentável capaz de promover a alteridade urbana. A pesquisa documental, através de abordagem qualitativa investiga os desafios e perspectivas para uma gestão sustentável, meio ambiente equilibrado e mobilidade inteligente no país. O diálogo entre sustentabilidade e alteridade aborda as cidades inteligentes como possíveis caminhos para a solução dos problemas urbanos.

8. O REGIME JURÍDICO-URBANÍSTICO DO PATRIMÔNIO CULTURAL MAESA DE CAXIAS DO SUL – RS de autoria de Gerusa Colombo , Fábio Scopel Vanin e Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, realiza o estudo da regulamentação, em especial aspectos do Plano Diretor, Lei de Doação e Plano Geral, especialmente no caso do patrimônio cultural "MAESA", antigo parque fabril localizado na cidade de Caxias do Sul – RS, Brasil. Os resultados apontaram que a MAESA tem zoneamentos específicos, sendo tombada e identificada como Ponto de Interesse Patrimonial Histórico. A pesquisa tem natureza básica com abordagem qualitativa.

9. CIDADES INSPIRADAS EM PUBLICO-ALVO DETERMINADO: VANTAGENS E NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO ESPECÍFICO com os autores Edson Ricardo Saleme e Marcelo José Grimone investigou a existência de cidades com características próprias, destinadas a atingir públicos determinados nos processos decisórios. O estudos alcança experiências realizadas no Canadá, que trouxe verdadeira novidade em termos turísticos para impulsionar a econômica local. O estudo ressalta que as municipalidades não podem se restringir a efetivar a regulação e planificação territorial sem contemplar possibilidades econômicas a serem atingidas em curto, médio e longo prazo.

10. IMOVEIS PUBLICOS ABANDONADOS NO CENTRO DA CIDADE DE MANAUS de autoria de Edvania Barbosa Oliveira Rage e Abraão Lucas ferreira Guimarães, o artigo analisa a situação dos imóveis abandonados e suas consequencias para a população de Manaus. A reflexão central da pesquisa questiona o papel do poder publico no sentido da redução dos impactos na cidade em razao dos imoveis abandonados. As conclusões destacam a necessaria adoção de politicas publicas para revitalizar, de forma sustentavel o centro da cidade de Manaus/AM.

11. ASPECTOS DA CIDADANIA NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E NO DIREITO À MORADIA: SUBCIDADANIA EM FAVELAS CARIOCAS com os autores Paula Constantino Chagas Lessa , Bruno Lúcio Moreira Manzolillo e Maria Clara Moreira da Silva, segundo uma abordagem interdisciplinar, o estudo realiza uma reflexão sobre aspectos da cidadania no espaço urbano e os direitos a ela inerentes, no âmbito da questão da moradia. Considera que o elemento favela está presente desde os bairros da Zona Sul carioca até as áreas mais marginalizadas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como a favela de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias. Ressalta o contexto da favela como espaço de vulnerabilidade socioeconômica e civil com a situação de subcidadania de seus moradores.

12. O DIREITO HUMANO À ÁGUA E O USO DE NANOTECNOLOGIAS COMO O GRAFENO NO TRATAMENTO DE ÁGUAS E EFLUENTES: ALTERNATIVAS PARA

CUMPRIMENTO DO ODS 6 DA AGENDA 2030, de autoria de Kamilla Machado Ercolani , Alexandre Cesar Toninelo e Dionata Luis Holdefer, estuda o contexto das mudancas climaticas na interconexão das ações dos Estados para salvaguardar os bens ambientais e o desenvolvimento socioeconômico. Situa o problema de pesquisa com a questão sobre a relevancia do direito humano ao acesso à água potável, preservação e o cumprimento do ODS 6 da Agenda 2030. Observa tambem afalta de legislação específica no âmbito nacional sobre as nanotecnologias, em especial o uso do grafeno, os impactos jurídicos e socioambientais promovidos por essa lacuna.

13. O CONTROLE DA EXPANSÃO HOTELEIRA E RESIDENCIAL NO VALE DOS VINHEDOS: A IDEOLOGIA AMBIENTAL NA PROTEÇÃO DA VOCAÇÃO VITIVINÍCOLA de autoria de Ailor Carlos Brandelli e Carlos Alberto Lunelli, reconhece a necessidade de controle da expansão hoteleira e residencial com implicaçoes na proteção da vocação vitivinícola ao estudar a destinação das propriedades no Vale dos Vinhedos, interior do município de Bento Gonçalves (RS): a expansão da rede hoteleira e a criação de condomínios fechados. Ressalta o considerável impacto paisagístico, viário, de vizinhança , inclusive significativa redução das áreas de plantio de videiras, cujos cultivares são necessários para manutenção da Denominação de Origem (DO), que adota regras específicas de cultivo e de processamento das uvas autorizadas.

14. CIDADES INTELIGENTES E PLANEJAMENTO URBANO ESTRATÉGICO: PLANO DIRETOR, UMA PRÁTICA INCLUSIVA? Os autores Letícia Feliciana dos Santos Cruz , Victória Rodrigues Barreto e Diogo De Calasans Melo Andrade questionam os entraves frente a busca por uma integração sociodigital nas urbes. Aborda os aspectos gerais do direito urbanístico, com realce para a pauta das novas tecnologias, para, a seguir analisar o planejamento estratégico sob uma prática político-democrática em conjunto com os planos diretores participativos. Ressalta a promoção de políticas públicas sociais como verdadeira e legítima forma de envolver o cidadão as benesses da cidade e, consequentemente, como garantidoras do direito à vida digna.

15. A PAISAGEM STANDARD E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: O CASO-REFERÊNCIA DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, de autoria de Rosângela Lunardelli Cavallazzi , Daniela Suarez Pombo e Ivan Cavallazzi Da Silva realiza as primeiras anotações em relação ao conteúdo do Contrato de Parceria Pública-Privada sobre serviço de iluminação pública na cidade do Rio de Janeiro. As reflexoes consideram a eficácia social do direito à cidade no bojo do processo de estandardização da

cidade e os prováveis efeitos na paisagem do espaço urbano. Adota a abordagem interdisciplinar com o estudo de caso-referência. Identifica o perfil das produções normativas construídas segundo a lógica do mercado, principalmente no bojo de relações assimétricas.

16. DIREITO À CIDADE: A QUEM PERTENCE O DIREITO À CIDADE? Questão proposta pelos autores Paula Constantino Chagas Lessa , Caio Calvão Pereira e Wesley Gabriel Santiago da Silva Brito, no contexto do espaço de convivência social e integração entre os mais diversos grupos ecléticos, sob a ótica de políticas públicas. Estuda os processos históricos que perpassam no direito urbanístico, nas formas e processos de revisão dos Planos Diretores das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, ressaltando a situação sobre as diversas minorias excluídas. A metodologia inclui abordagem interdisciplinar e estudo de caso-referencia.

17. OS DESAFIOS DAS SMARTCITIES NO CONTEXTO PÓS REVOLUÇÃO DIGITAL de autoria de Andréa Arruda Vaz , Sérgio Czajkowski Jr e Tais Martins, a pesquisa realizou um ensaio voltado a reforçar a necessidade em se instituir políticas públicas calcadas nas tecnologias ditas inteligentes, mas igualmente capazes de fortalecer as práticas de governança e que primam pelo bem-estar comum. Ressalta os desafios e demais percalços inerentes à infusão das Novas Tecnologias Digitais da Informação e da Comunicação nas Smartcities, em especial no que concerne ao respectivo amparo aos interesses coletivos. Nas conclusões destaca a constituição de novos arranjos de poder, os quais obrigam o estado a (re)legitimar a sua existência bem como demonstrar a respectiva efetividade de suas ações, na Sociedade da Informação.

18. PROGRESSO URBANO, LEGITIMIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL – UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA EVOLUÇÃO DA CIDADE DE CURITIBA/PR. De autoria de Andréa Arruda Vaz , Sérgio Czajkowski Jr e Tais Martins, a investigação considera o papel de crescente relevância no cenário global das cidades, diante do advento da Quarta Revolução Industrial. Analisa o caso da cidade de Curitiba/ PR, analisando dois momentos: a fase pré-lernista e a fase pós-lernista, dada a constatação de que a figura do prefeito Jaime Lerner teve grande relevância para a formação história desta cidade. O estudo tambem tece considerações em torno do conceito de progresso urbano

.

19. POLUIÇÃO DOS IGARAPÉS NAS ÁREAS URBANAS DA CIDADE DE MANAUS, de autoria de Abraão Lucas Ferreira Guimarães e Edvania Barbosa Oliveira Rage, estuda os impactos que a poluição dos igarapés da cidade de Manaus. Apresenta conclusões sobre o

papel dos Estados no sentido de assegurar o direito fundamental, promovendo equilíbrio, protegendo e preservação os igarapés da cidade. Ao longo da pesquisa destaca os impactos que a poluição dos igarapés causam no meio ambiente local e na saúde dos habitantes de Manaus/Am.

20. O DIREITO REAL DE CONCESSÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA da autoria de Adriana Fasolo Pilati, o artigo analisa o direito real de concessão especial para fins de moradia observando sua efetividade na tutela do direito à moradia e à função social da propriedade como conceito de direito social e fundamental introduzido pela Constituição Federal de 1988. O estudo tambem abrange uma abordagem dedutiva que permite preencher uma lacuna há muito existente no direito brasileiro que é a de ocupação de terrenos, particulares ou públicos, quando se tratar especificamente de concessão para fim especial de moradia, modificando a ideia de absorção da propriedade e elevando sua ocupação de forma ampla, legal e socialmente justa.

21. DAS RELAÇÕES ENTRE DIREITO À MORADIA E DIREITOS Á CIDADE, de autoria de Eloah Alvarenga Mesquita Quintanilha , Jordana Aparecida Teza e Cláudia Franco Corrêa a investigação visa demonstrar a necessidade de um esforço multidisciplinar entre os textos legais e os agentes interessados em alcançar uma maior proximidade com a igualdade através do direita à moradia e o direito de acesso pleno à cidade. O objeto principal do estudo é a questão habitacional, o acesso à moradia e à cidade.

22. DA HONRA A DIGNIDADE: UMA ANÁLISE DO CONCEITO DE MORADIA DIGNA de autoria de Cláudia Franco Corrêa e Cristina Gomes Campos De Seta, o artigo apresenta uma reflexão sobre as consequências da “separação” das cidades (indigna e digna) no sistema que se apropria do espaço urbano como commodties e uso o espaço como reservas feudais a justificar a criação do que se passou a denominar de estado paralelo”. Os conceitos “Moradia Indigna” ,“honra”, “dignidade”e “cidadão” como titular de direitos em face do Estado são analisados.O estudo adota o método dedutivo e o procedimento técnico de revisão bibliográfica.

Finalizamos a apresentação convidadndo os pesquisadores para percorrerem os artigos apresentações com uma leitura que permitira revelar a relevancia dos estudos, a densidade das reflexões e, principalmente o valioso dialogo interdisciplinar sempre presente no campo do Direito Urbanistico realizado durante o XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC.

Adriana Fasolo Pilati

Universidade de Passo Fundo

Cláudia Franco Corrêa

Univerisdade Veiga de Almeida

Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Universidade Federal do Rio de Janeiro /

Pontifícia Universidade Catolica do Rio de Janeiro

ASPECTOS DA CIDADANIA NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E NO DIREITO À MORADIA: SUBCIDADANIA EM FAVELAS CARIOCAS

ASPECTS OF CITIZENSHIP IN THE CONSTRUCTION OF URBAN SPACE AND THE RIGHT TO HOUSING: SUBCITIZENSHIP IN CARIOCA FAVELAS

Paula Constantino Chagas Lessa
Bruno Lúcio Moreira Manzolillo
Maria Clara Moreira da Silva

Resumo

O presente artigo traz uma reflexão sobre aspectos da cidadania no espaço urbano e os direitos a ela inerentes, assim como estes se refletem na questão da moradia. É considerado que o elemento favela está presente desde os bairros da Zona Sul carioca até as áreas mais marginalizadas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como a favela de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias. No texto, é abordada a influência do Estado na garantia da cidadania e como a ausência de efetividade nesse processo reduz habitantes de favelas à condição de subcidadãos. Além disso, o presente artigo discorre sobre a relação entre casa própria, loteamentos irregulares, autoconstrução e como o sentimento de ser proprietário se aproxima do sentimento de pertencer e ser cidadão de fato. O contexto da favela apresentado no texto corrobora esse espaço de vulnerabilidade socioeconômica e civil com a situação de subcidadania de seus moradores.

Palavras-chave: Cidadania, Subcidadania, Favela, Direito à moradia, Jardim gramacho

Abstract/Resumen/Résumé

The present article brings a reflection on aspects of citizenship in urban space and the rights inherent to it, as well as how these are reflected in the housing issue. It considers that the slum element is present from the neighborhoods of Rio's South Zone to the most marginalized areas of Rio de Janeiro's Metropolitan Region, such as the favela of Jardim Gramacho, in Duque de Caxias. The text discusses the influence of the State in guaranteeing citizenship and how the lack of effectiveness in this process reduces favela residents to the condition of sub-citizens. In addition, this paper discusses the relationship between home ownership, irregular subdivisions, self-construction, and how the feeling of being a property owner is close to the feeling of belonging and being a de facto citizen. The favela context presented in the text corroborates this space of socioeconomic and civil vulnerability with the reduction to sub-citizenship of its residents.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Citizenship, Sub-citizenship, Favela, Right to housing, Jardim gramacho

OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo discutir os aspectos da formação da cidadania no Brasil e seus reflexos no espaço urbano, em particular na cidade do Rio de Janeiro e sua região metropolitana, a partir da análise do acesso à moradia. Neste contexto, deve-se analisar a relação entre propriedade como forma de inserção na qualidade de cidadão mesmo que a partir da informalidade das favelas no desenho urbano carioca. Neste contexto, insere-se a realidade da Favela Jardim Gramacho em Duque de Caxias, região metropolitana do Grande Rio, em que seus ocupantes se invisibilizam no contexto da cidade, se inserindo em condição abaixo à de cidadania, intitulada como subcidadã, que deve ser contextualizada no presente trabalho.

METODOLOGIA

A metodologia empregada para a elaboração da pesquisa foi eminentemente qualitativa, tendo sido coletados dados por meio de uma combinação de técnicas, incluindo pesquisa bibliográfica e documental, pretendendo considerar os mais relevantes referenciais no tocante à teoria que serve de fio condutor para a pesquisa, assim como às realidades sociais abordadas. Coube ainda utilizar-se da observação direta e estruturada, no que foi possível.

INTRODUÇÃO

O ambiente urbano é o habitat, por excelência, dos seres humanos, a partir da industrialização. Em que pesem seus problemas estruturais, a cidade grande, desenvolvida, próspera, fruto do crescimento econômico alavancado desde a Revolução Industrial, oferece, de forma geral, benefícios em escala infinitamente maior aos seus habitantes do que o campo ou a vida em pequenos povoados – ou pelo menos essa é premissa desenvolvida no inconsciente coletivo do último século.

Ao mesmo tempo, a Revolução Industrial, de braços dados com o espírito liberal sacramentado pela Revolução Francesa, é também motor da expansão de outro movimento, esse na esfera econômica: a estabilização do capitalismo como modelo econômico pungente, moldando as relações sociais – e, portanto, urbanas.

Esse cenário, pautado em – e retroalimentando – modelo de exploração maciça dos recursos naturais, impulsionou o crescimento das cidades em escalas que mesmo os especialistas de então foram incapazes de prever. O resultado desse movimento não foi outro senão uma crise nas cidades, que questiona a forma como a sociedade utiliza o espaço urbano, sofrendo consequências graves nesse processo. Assim sendo, a relação cidade e cidadania começa a ser questionada.

Exemplo direto dessa realidade é a atuação estatal no tocante ao direito de moradia, que sofre intensamente com a especulação imobiliária, que trata o espaço urbano como item de consumo, afastando-o do cumprimento de sua função social. No contexto urbano, a busca pelo direito à moradia vai englobar elementos que vão além da habitação, demonstrando seu significado perante a construção de cidadania - isto é, para os setores populacionais que a alcançam.

O presente artigo é uma reflexão de como a construção da cidadania e os direitos a ela inerentes se refletem na forma e nos padrões de moradias nas grandes cidades brasileiras. Em particular, este trabalho analisa a situação da cidade do Rio de Janeiro e suas periferias. O elemento favela está presente desde bairros tradicionalmente nobres, localizados na Zona Sul carioca, até em regiões marginalizadas, como na favela de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias. E em todas, a redução de seus habitantes à condição de subcidadãos, como se observará.

1. CIDADANIA: O QUE E PARA QUEM

Inicia-se esse trabalho com o pensamento de Norberto Bobbio (2007), estruturado em um sistema de dicotomias, método de teses e antíteses que permite que um dos dois termos esclareça o significado do outro. O termo fraco será a negação do outro termo forte, ou seja, a antítese pode vir a confirmar a tese. É o que se percebe nas relações entre público e privado, democracia e autocracia, sociedade e comunidade, por exemplo.

Algumas dicotomias são especialmente relevantes para o presente trabalho. Para Bobbio, os agrupamentos sociais vão formar sociedades de iguais ou de desiguais. Os iguais seriam aqueles com os mesmos pesos. O autor traz como exemplo de iguais a família: irmãos, parentes e amigos. Posteriormente, Estados-nação teriam entre eles esta relação de igualdade. Entretanto esta sociedade de iguais é limitada à igualdade formal, mas não real, por conta de diversos fatores, como poderio bélico, autoridade, economia, havendo subordinação nessas relações.

Na construção do conceito de cidadania e seus instrumentos de efetivação está a justiça. Há, segundo Bobbio, dois tipos de justiça: a justiça comutativa e a justiça distributiva. A justiça comutativa é a justiça da troca entre as partes, já a distributiva é a justiça da autoridade pública que distribui honras ou obrigações, seria a justiça entre o todo e as partes.

No ajuste das vontades dessas sociedades, haveria duas possibilidades de regulação das diferenças: a lei e o contrato. O contrato seria o instrumento jurídico celebrado entre iguais, enquanto a lei é estipulada entre diferentes, sendo a força do Estado muito maior que a do cidadão e a vontade do estado, impositiva e preponderante, prevalecendo. Aliás, a superioridade

legal é expressa na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que, em seu artigo 3º, determina que "Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece". Nota-se que, neste aspecto, Bobbio se opõe à Teoria Contratualista de formação de contrato social entre os cidadãos e o Estado.

Bobbio ressalta que o direito privado regeu toda a Idade Média, imperando a Lei Estatal somente após a formação do Estado Moderno. O direito privado romano transformou-se em direito positivado por códigos no início do século XIX, na época Napoleônica. Logo até o século XIX, o direito privado era o direito por excelência.

A primazia do público sobre o privado segue o referencial aristotélico de o todo vir antes que às partes. Segundo Bobbio, o primado do público significa o aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos. Nesta concepção, quanto maior a esfera de influência pública, menor seria a autonomia privada.

Os direitos privados são antagônicos por natureza, logo são direitos que requerem mediação quando há conflitos. Por outro lado, numa sociedade democrática e plural estes antagonismos devem ser encarados como naturais e inerentes, pois há a possibilidade de diversidade de pensamento.

Entretanto, o brasileiro é um povo que tende a negar o conflito (HOLANDA, 1995) e as diferenças. Esta negação contribui, no contexto das cidades na estandardização de zonas com histórias, cultura, ocupação e costumes diferenciados. Da mesma maneira, o direito à cidade é negado às populações mais periféricas e faveladas, como se naqueles territórios não houvesse entendimentos costumeiros que são uma forma de resolução de conflitos. Sendo o direito estatal impositivo, estas regiões dentro da cidade se vulnerabilizam.

Para Hans Kelsen (2003), a distinção do direito público e privado é somente ideológica e não científica. O direito público seria uma espécie de relação de poder. Logo, o Estado estaria em um plano de superioridade ao indivíduo.

Bobbio defende que a persistência do primado do direito privado sobre o público é a resistência que o direito de propriedade se opõe à ingerência do poder soberano do Estado. Se a propriedade é aceita como um direito natural, logo seria um direito inerente ao ser humano que nem mesmo o Príncipe, na figura do Estado, poderia desrespeitar. Nesta concepção, a sociedade civil seria uma oposição ao Estado, sendo a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado.

Deste modo, a sociedade civil passa a significar o conjunto das relações interindividuais que estão fora ou antes do Estado e a sociedade do consenso surgiria com a extinção do próprio Estado. Nesta concepção, percebe-se o cidadão na centralidade dos direitos,

traduzindo-se em igualdade jurídica, o que não se confunde com igualdade econômica, de renda, dentre outras, sendo uma qualidade intrínseca da cidadania.

A cidade é o palco moderno da expressão da cidadania. Nela devem se abrigar os juridicamente iguais, acomodar suas demandas particulares, de gênero, de raça, econômicas, sem que suas particularidades os desigualem. A cidade deve acomodar e se compor no seu desenho em atendimento a estas demandas, nela se desenha a cidadania. Desta forma a expressão do morar revela o quanto a cidadania está sendo exercida ou tolhida.

2. O ESTADO BRASILEIRO E A GARANTIA DA CIDADANIA

Explorado o conceito de cidadania, é relevante verificar como foi a cidadania construída no Brasil.

A República Brasileira surge logo após a proclamação da Lei Aurea, quando, extinta formalmente a escravidão, o descontentamento dos fazendeiros escravocratas leva à derrubada do regime. Conforme descrito no romance “Esaú e Jacó”, de Machado de Assis, "trocou-se apenas a placa da Confeitaria que de Confeitaria Imperial passou-se a chamar Confeitaria da República”.

A cidadania na forma de participação popular e reivindicação de direitos não se fez presente na transição da Monarquia para a República. Os cargos públicos da Primeira República, muitas vezes eram prerrogativas para fazer valer os direitos dos grandes proprietários (CARVALHO, 2001). Carecia-se de uma separação nítida do poder do Estado e dos grandes proprietários.

O advento da República não levou a uma expansão da cidadania, muito ao contrário. A omissão estatal de parcela da população brasileira recém liberta foi notória. Assim como sua exclusão que se torna mais acentuada com a entrada do imigrante europeu (FERNANDES, 2008).

A cidadania no país foi impulsionada a partir de 1943, com o advento de Direitos Sociais, a partir da edição da Consolidação das Leis do Trabalho. A legislação trabalhista atendia àqueles a quem o Estado visava favorecer através de uma estrutura sindical montada pelo próprio Estado. Telles (1991, *In* Bessa, 2006) destaca que o Estado, ao montar um sistema de proteção social dissociado dos direitos políticos e das regras de equivalência jurídica para todos, monta uma cidadania condicionada ao vínculo profissional e corporativo para existência cívica e para exercício de direitos. Era como se aqueles que não pertencessem ao sistema sindical estivessem avessos à cidadania:

> A igualdade prometida na lei, em verdade reproduz desigualdades, um lugar que constrói os signos do pertencimento cívico, mas que contém dentro dele próprio princípio que exclui as maiorias, um lugar que proclama a realização da justiça social, mas bloqueia os efeitos igualitários dos direitos na trama das relações sociais. (TELLES, 1991, p. 91, Apud. BESSA, 2006)

A cidade, que mesmo antes da ascensão de Getúlio Vargas já era palco de mobilizações políticas, com Getúlio, abre espaço para trabalhadores urbanos, beneficiados por um pacote de institucionalização de direitos sociais regulados pelo Estado, do qual os trabalhadores do campo estavam excluídos.

Com o surgimento dos movimentos sociais no Brasil, que buscavam por relações mais igualitárias, inicia-se um processo de constituição de uma visão ampliada de democracia. As práticas participativas são uma possibilidade de se ampliar o espaço público. Estes movimentos sociais revelaram que a participação da sociedade civil na construção da democracia era fundamental para a consolidação dos direitos cívicos. Adquire-se consciência política, sendo os direitos cívicos, individuais e sociais um atributo da cidadania.

Não por acaso, a migração do campo para cidade em busca de melhores oportunidades se deu de forma rápida. A sociedade se aproximou do Estado através de um Estado Social.

Entretanto, na realidade, apesar desta construção filosófica e com reflexos na prática do Estado Social, percebe-se ainda a distinção entre sociedade civil e Estado como se houvesse interesses antagônicos.

O termo “Estado” parece se assemelhar à domínio: condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes, como aparece no próprio trecho de Maquiavel, onde o termo "Estado", apenas introduzido, é imediatamente assimilado ao termo "domínio".

Neste ponto é interessante observar que qualquer Estado é regido por um grupo dominante, uma lógica de pensamento. O monopólio das armas, por exemplo, para impor restrições ao cidadão e esse Estado ser o único ente que pode aplicar a coerção, o que não necessariamente se traduz em justiça. Logo, a depender do Estado e dos interesses que o regem e seu arcabouço jurídico, as cidades serão planejadas em prol de uma forma de pensamento, podendo ser coincidentes com determinados grupos de interesses políticos e econômicos.

Como exemplo, a autoconstrução nas grandes cidades brasileiras, o afastamento do Poder Público da questão da moradia, a precariedade de posse destas ocupações, assim como a impossibilidade de legalização e inserção no mercado de terras da cidade caracteriza um sistema jurídico que não necessariamente é de iguais.

Adam Przeworski (1994) questiona a razão pela qual, em algumas democracias latino-americanas o Estado aplica ou faz respeitar desigualmente as leis. O autor destaca áreas em que as instituições estatais desaparecem, reinando a ausência da lei, dando como exemplos justamente as favelas no Brasil ou as áreas rurais na Colômbia, em que há o uso generalizado da violência privada.

Entende-se que a democracia nada mais é do que uma forma de ser governado – e não há como não ser governado. Com a criação do Estado, este objetiva também prover maior segurança das pessoas, inclusive a física, frente a disputas das mais diversas. Contudo, por outro lado, com o surgimento do Estado, pode haver a violência verticalizada, ou seja, deste para com os indivíduos que o compõem.

Para conter um pouco esse poder vertical, o Estado deve obedecer à lei ao mesmo tempo que a exerce. Deste modo, o fortalecimento das instituições democráticas se faz necessário para o exercício pleno da cidadania. No contexto de um Estado Democrático de Direito, as instituições devem controlar umas às outras, para que os direitos não sejam violados e sejam de fato exercidos. Trata-se do mecanismo de *checks and balances*, meio horizontal de controle, enquanto a soberania popular, exercida pelo voto, meio vertical.

Przeworski traz uma importante reflexão sobre o poder legislativo, pois, em seu entendimento, este seria superior a todos os outros poderes, uma vez que nenhuma ação pode ser legitimamente tomada por qualquer parte do governo sem que tenha anteriormente sido capacitado pelo legislativo. Entretanto, este poder vive crise de representatividade, tornando cada vez mais ineficaz, ou impossibilitado, controle vertical por parte do eleitor.

Neste sentido, o autor ressalta a importância de ter agências administrativas independentes, sem interferência política ou econômica, o que não é o caso brasileiro. Estes mecanismos de controle horizontal deveriam ser construídos dentro do processo de delegação. Entretanto, deve a própria agência passar por alguma espécie de controle direto pelos eleitores, ou seja, pelos cidadãos.

A questão causal de Przeworski é o porquê de em algumas democracias o Estado fazer respeitar a lei de maneira não universal e desigual, como reflexo do desenho institucional do Estado ou a algumas características das sociedades nas quais o Estado funciona. O autor não concorda com a tese de que a desigualdade nas aplicações das leis na América Latina é em função de poucos mecanismos de *accountability*, ou seja, controle horizontal.

Segundo defende, em sociedades altamente desiguais, como a brasileira, o Estado, independentemente de sua estrutura institucional, é fraco para fazer respeitar a lei de forma

universal. Embora muitas vezes o impedimento da aplicação da lei uniformemente seria resultado de falta de recursos, logo um déficit fiscal e não institucional.

A desigualdade econômica destes países é muito alta, sendo a desigualdade de quem é proprietário ainda maior. Citando John Stuart Mill, Przeworski explicita que

> "sem salários decentes e leitura universal, nenhum governo de opinião pública é possível". Democracia é um sistema de direitos políticos positivos. Mas a democracia por ela mesma não cria as condições sociais e econômicas necessárias para que esses direitos sejam efetivamente exercidos. A forma que o século XIX encontrou para evitar esse problema foi restringir a cidadania apenas àqueles que desfrutavam essa condição [social]. Hoje, os direitos políticos são universais em todas as democracias. Porém em muitas delas, as, as massas de pessoas não estão em condições de exercê-los. Consequentemente, testemunhamos um novo monstro: democracia sem cidadania efetiva. (1994. p. 354)

O autor conclui que a falta de cidadania latino-americana e a fragilidade dos Estados têm uma justificativa econômica: o Estado seria incapaz de taxar ricos, que adquiriram, por meios próprios, vários serviços que são, em tese, de fornecimento do Estado, como educação, saúde e transporte. Por sua vez, a classe média, grande pagadora de impostos, teria algum acesso aos serviços públicos e os pobres a muito poucos destes serviços. Por sua vez, como os pobres são politicamente inefetivos, eles permanecem pobres.

A tese de Przeworski é aplicada no modelo das cidades brasileiras em que se constrói no privado, através da construção de condomínios fechados, ou no fechamento autorizado de vias que deveriam ser públicas, um território legislado de forma particular em que ilegalidades são praticadas e que o Poder do Estado não os alcança (SECCHI, 2019).

Por outro, em regiões mais vulneráveis da cidade, como se observa muito no Rio de Janeiro, há vácuo de Poder Público em áreas inicialmente ocupadas de forma irregular, atualmente denominadas favelas, muitas delimitadas como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Nestas áreas, o poder é dividido entre áreas de domínio do tráfico ou da milícia.

Importa salientar que o crescimento e concentração nas cidades brasileiras se deu a partir de 1960, ao longo dos governos militares. Em 1960, a população rural representava 65,3% da população brasileira, em 1980 este percentual era de apenas de 32, 4% (CARVALHO, 2016, p. 179). Percebe-se o aglomeramento nas cidades brasileiras que cresceu percentualmente em mais de 20 pontos, em números absolutos este crescimento é muito maior, tendo em vista o aumento demográfico da população.

3. A RELAÇÃO ENTRE MORADIA (ADEQUADA) E CIDADANIA

Apresentado o conceito de cidadania e sua contextualização no Estado democrático, em particular no Brasil, a inclusão ou exclusão da cidadania afeta diretamente a construção e estabelecimento do direito à moradia nas cidades brasileiras.

No ponto de vista da cidadania, Nabil Bonduki (2017, p. 325) pondera que casa própria é vista como uma forma de acesso à cidadania no Brasil. Destaca que a pessoa quando se tornava proprietária se sentia mais inserida na vida pública e nas decisões políticas do país, mesmo que sujeitas a práticas clientelistas na localidade em que construíram sua moradia. Desta forma, o sentimento de ser proprietário se aproximava do sentimento de pertencer e ser cidadão. O proprietário de um imóvel passava a ter neste uma série de direitos intrínsecos que o permitia negociar com o próprio Estado, o que lhe aproximava da cidadania.

Não obstante, deve-se considerar que o direito à moradia não se limita à aquisição da posse ou propriedade do imóvel, devendo também englobar a adequação da casa à satisfação das demandas básicas de seus habitantes. Em atenção ao Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, uma moradia adequada é determinada por nove características: segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (OHCHR, 2014).

A partir dessa definição, a questão do acesso à moradia se expande para além da edificação. Esta deve ter qualidade para que seus moradores tenham um abrigo seguro e saudável, em local acessível a infraestrutura urbana (como abastecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário), a equipamentos urbanos (como espaços para lazer, cultura, saúde) e a serviços (como emprego).

Ocorre que, no Brasil, o acesso à moradia é confundido com a aquisição da casa própria. A Lei do Inquilinato da década de 1940, de forma contraditória, tumultuou o mercado de aluguéis e acabou por criar forte expectativa pela casa própria aos trabalhadores que tinham como condição natural, até então, morar de aluguel (BONDUKI, 2017). A partir da crise habitacional, desestruturação do mercado rentista e da incapacidade do Estado em garantir o acesso à moradia em larga escala foi consolidado o trinômio do auto empreendimento da moradia popular que, de acordo com Nabil Bonduki, é constituído por loteamento periférico, casa própria e autoconstrução.

É necessário destacar que loteamentos periféricos, até hoje, são irregulares, em sua maioria, por não terem o parcelamento do solo devidamente licenciado e permitido pela municipalidade. Por outro lado, permitem oferta de terras de baixo custo para que a população

de baixa renda consiga ter acesso à moradia, mesmo que precária e sem acesso a urbanização adequada.

Nota-se ainda que a informalidade na aquisição da moradia limita diversas facilidades possibilitadas pela formalização da propriedade. Nas palavras do economista Hernando de Soto, "Nos países ocidentais, onde a informação sobre propriedades é padronizada e disponível universalmente, o que os donos podem fazer com os seus ativos beneficia-se da imaginação coletiva e de uma rede mais ampla de pessoas" (SOTO, 2001, p. 66-67).

É importante ressaltar que não se deve colocar o habitante das regiões citadas por Soto – ou seja, o pobre – em status diferenciado dos demais quanto ao seu interesse na propriedade. Realmente**,** não são dadas a ele condições de adentrar no mercado de trocas e adquirir propriedade, impedindo o exercício da função social e a exemplar garantia do direito de moradia.

A formação de algumas favelas é diferente da origem dos loteamentos periféricos que se constituem a partir da venda de terrenos irregulares abaixo do preço de mercado. No caso da cidade do Rio de Janeiro, as ocupações históricas nos morros da zona sul configuraram uma solução encontrada para morar próximo ao trabalho para aqueles que não tinham condições de financiar uma moradia no mercado formal. O fato dessa moradia não ser regularizada não impede que o morador identifique sua casa como própria, vide o último Censo do IBGE de 2010 em que 70% dos entrevistados declaram residir em unidades imobiliárias próprias, como se observa:

DADOS CENSO 2010, IBGE

Condição de ocupação do domicílio	Nº de domicílios
Alugado	478.663
Cedido	83.378
Próprio	1.567.765
Outra condição	14.639

(tab. 1: condição de ocupação de domicílios. Fonte: os autores, a partir de dados de IBGE, 2010)

Desta forma, a falta de regularização imobiliária da propriedade não impede que esta seja considerada como casa-própria. O proprietário tem na moradia uma série de direitos intrínsecos à cidadania que passa a defender e a negociar com o próprio Estado. O proprietário tem direito de residir no imóvel com sua família, ele tem direito à inviolabilidade de domicílio e à sua privacidade. Ele passa a ter obrigações, por exemplo, preservar o bem, mantê-lo limpo e pagar impostos, quando for o caso.

A regularidade de moradia implica em que a propriedade obedeça às leis de parcelamento do solo urbano e aos parâmetros urbanísticos da área, logo o pagamento de IPTU (Imposto Territorial Predial Urbano) não significa que a propriedade esteja regular; entretanto, o pagamento desse imposto gera ao seu contribuinte um sentimento de propriedade e pertencimento, e não deixa de gerar maior segurança de inamovibilidade, uma vez que esse imposto exerce uma comprovação de ocupação datada no local. Ademais, o pagamento do IPTU faz com que o contribuinte se perceba no direito de demandar por acesso aos direitos inerentes à uma vida digna urbana, tais como infraestrutura urbana adequada, acesso à energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e pavimentação e drenagem de vias.

Assim, a política habitacional, ou ausência desta, que incentiva a produção da casa própria, em sua maioria por autoconstrução, acaba por ludibriar os trabalhadores com a idealização de acesso à propriedade privada como sinônimo de acesso à cidadania. Raquel Rolnik reforça que na nova economia política a habitação é um meio de acesso à riqueza e a casa passa a ser considerada um bem de uso em capital fixo. Desse modo, o acesso à moradia se distancia de uma garantia de direito e passa a ser uma mercadoria fictícia.

A viabilização do auto empreendimento da casa própria permitiu, conforme a disponibilidade de recursos e com devidos sacrifícios, que o trabalhador se tornasse proprietário e possível locador de cômodos (BONDUKI, 2017). Além disso, a casa representa uma segurança a médio prazo de ter onde morar a custo praticamente zero e, diferente da casa de aluguel, a casa própria permitia ser moldada de acordo com os desejos da família.

No entanto, a casa própria acessível para a população de baixa renda a partir do trinômio definido por Bonduki não é sinônimo de garantia do direito à moradia. Esta afirmação é constatada adiante, na análise do caso da favela de Jardim Gramacho. Trata-se de população marginalizada, em condição de vulnerabilidade socioeconômica, e, portanto, cerceada de sua cidadania.

Sobre a questão, ressalta-se que a vulnerabilidade socioeconômica consiste na desproteção e na negação de acessos a população pobre, como trabalho, saúde, saneamento e educação, componentes estes que configuram os direitos básicos da cidadania, conforme explica Lúcio Kowarick (2019 [2009]). Diferentemente (mas não oposta) à vulnerabilidade civil, que compreende o risco à integridade física das pessoas, expostas à violência praticada tanto pelo tráfico como por milícias e, com frequência, pela autoridade policial.

Neste ínterim, o autor explora como sujeitos periféricos, sejam trabalhadores, moradores ou desempregados, são forçadamente plantados no sistema de segregação social,

cabendo-lhes lutar pelo reconhecimento de seus direitos enquanto cidadãos. Kowarick bebe na fonte de Hannah Arendt para explicar como trata-se da busca pelo "direito a ter direitos".

No tocante à atuação do governo, são notórias políticas públicas urbanas, comissivas ou omissivas, fruto de decisões tomadas por órgãos de governo e empresas, que consentem com a existência e sustentação de graves injustiças, em manifesto desfavorecimento de populações vulneráveis. A restrição do poder decisório e limitação da potencialidade de participação pública desses indivíduos buscam reduzi-los a subcidadãos, permitindo assim (ou retroalimentando) o contínuo desgaste da qualidade de vida nas periferias, em busca de um falso bem-viver coletivo. São formas de tratamento para com sujeitos descartáveis, para o Estado, os em nível abaixo da cidadania. Ou, nas palavras de Jessé Souza, a "ralé estrutural brasileira", eternamente fadada à vida periférica (SOUZA, 2003).

Souza defende que o processo brasileiro de modernização capitalista forma a referida ralé estrutural naturalizada na reprodução característica da desigualdade periférica presente nas cidades nacionais. Resultado deste processo é a "condenação de dezenas de milhões a uma vida trágica sob o ponto de vista material e espiritual, quanto sociopolíticas como a endêmica insegurança pública e marginalização política e econômica desses setores" (SOUZA, 2003, cap. 184).

Trata-se de um mecanismo engendrado pela lógica político-econômica. Segundo o autor, a pobreza é funcional, o que se observa no regime de acumulação de bens e na organização da vida política nacional, pautada na existência de padrões sociais dicotômicos de cidadania e de subcidadania. Desta forma, as classes de pessoas consideradas subalternas propositalmente são mantidas inadaptadas a sistemas modernos de produção. Neste sentido, a manutenção de subcidadania é elemento essencial da sociedade capitalista de classes, que mantém superexplorado o sujeito periférico, despossuído de atributos políticos, econômicos e morais que possam legitimar sua cidadania plena no interesse do opressor privilegiado, que, de fato, é tratado como cidadão urbano.

4. O CONTEXTO FAVELA E A REALIDADE SUBCIDADÃ NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

De acordo com o Censo do IBGE de 2010, há 763 favelas no município do Rio de Janeiro. É evidente que essas favelas têm características intrínsecas entre si, porém há particularidades em cada uma delas. A origem da ocupação, a geografia do local, a extensão, e até mesmo o poder que rege a vivência interna desses territórios determinam a visibilidade e atuação do Estado na área.

As favelas da cidade do Rio de Janeiro estão presentes nos morros Zona Sul, pela característica topográfica da região e, com a expansão imobiliária, passam a ocupar espaços vazios para na Zona Oeste, que é uma região originalmente pantanosa e de baixada, a exemplo de três das maiores e mais consolidadas, na cidade, especificamente na Barra da Tijuca: as favelas de Rio das Pedras, Tijuquinha e Muzema.

As ocupações irregulares que vieram a dar origem às enormes favelas que conhecemos hoje na cidade do Rio de Janeiro foram a única forma de acesso à moradia dessa população. A partir dessas autoconstruções, os moradores têm garantido não só sua moradia, mas uma oportunidade de rendimento, que se apresenta tanto na edificação construída, como na subdivisão de lote. Desse modo, os moradores exploram o aluguel construindo novos cômodos na laje, ou no terreno ocupado (quando há espaço).

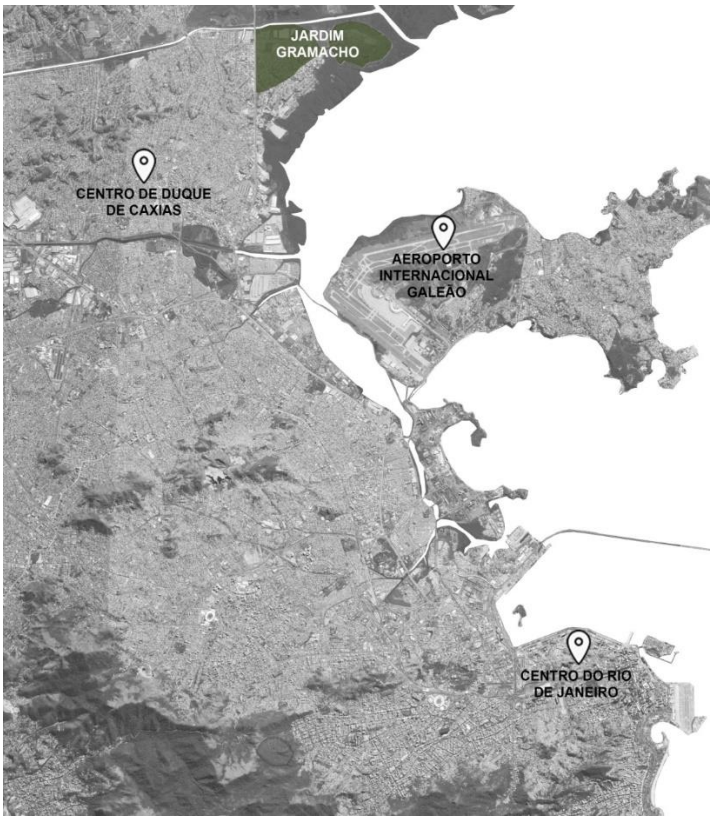
Assim, a favela carioca é uma forma deliberada e aceita de construção. O modo de ocupação de terrenos, construção e posterior benfeitorias tornou-se prática política e realidade urbana na cidade do Rio de Janeiro. Tais localidades tornam-se áreas de influência para políticos, que passam a ter ali redutos eleitorais e que de acordo com seus interesses irão destinara àquela comunidade bens públicos ou serviços públicos em troca de apoio político.

Apesar do aumento das favelas ter iniciado como fuga dos aluguéis, hoje a exploração da laje ou de novas pequenas construções no próprio lote se tornaram uma oportunidade de rendimento. Desse modo, pequenas obras constantes se tornam prática comum independente da irregularidade urbanística. Ademais, a expectativa de melhorias de infraestrutura e dependência de investimentos públicos para isso proporcionam a formação de "currais eleitorais" por meio de promessas simplistas para os problemas complexos desses assentamentos urbanos.

Ainda que consolidadas em seu espaço físico, não recaem sobre as favelas cariocas políticas públicas específicas que viabilizem a melhoria das moradias ou auxiliem condições de permanência nas localidades. Percebe-se também que algumas ocupações precárias são mantidas para, quando de interesse econômico, serem removidas da área que terá outra destinação.

Na prática, pesa sobre a favela o risco da remoção a depender do interesse público, como se deu na Comunidade do Autódromo em Jacarepaguá e na Zona Portuária do Rio de Janeiro, quando as áreas por elas ocupadas tiveram que ser remodeladas para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Historicamente, remonta-se à Praia do Pinto que era localizada na Lagoa Rodrigo de Freitas, no Leblon, cuja parte dos seus moradores foram reassentados na Cidade de Deus, Zona Oeste do Rio de Janeiro, em 1969.

Joga-se atenção especial à favela localizada no bairro de Jardim Gramacho, no município de Duque de Caxias, na Região Metropolitana do Grande Rio. A determinação dessa favela como caso referência se deve a situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica e civil em que os moradores se encontram.



(fig. 1: localização da favela Jardim Gramacho. Fonte: os autores)

A favela surgiu em 1976, a partir da ocupação de terrenos vazios e ociosos, por trabalhadores do Lixão de Jardim Gramacho, como fuga de aluguéis e solução para quem não tem nem condições de comprar um lote, ainda que irregular. Catadores que sobreviviam a partir do que encontravam no antigo Lixão foram ocupando o entorno imediato para morar próximo ao trabalho. Assim, diferente das favelas que tomaram morros da Zona Sul, a favela de Jardim Gramacho é ainda mais invisibilizada devido a sua localização.

A vulnerabilidade socioeconômica dos moradores da favela de Jardim Gramacho se deve pela segregação espacial e exclusão social. Apesar de estar a 25 km do centro do Rio de Janeiro, há somente uma linha de ônibus que conecta os moradores à Central do Brasil, levando em média duas horas, um percurso que de carro demora trinta minutos. Assim, a segregação espacial fica mais evidente, sendo a acessibilidade dos moradores a oportunidades de trabalho dificultada pela fragilidade e precariedade de mobilidade urbana, por exemplo. Além disso, a

população residente da favela de Jardim Gramacho não tem acesso a infraestrutura urbana básica, como saneamento básico e energia elétrica.

Percebe-se uma disputa pelo espaço e pelo direito à moradia entre a população que detém recursos financeiros para ocupar o espaço comercializado pelo mercado imobiliário e, por outro lado, a população que necessita do trabalho e tenta residir o mais próximo possível a ele, mas sem uma tutela estatal à moradia. Ou seja, sem o direito a permanecer na localidade, o direito às facilidades urbanas e, inclusive, ao lazer.

CONCLUSÕES

Do exposto neste artigo, percebe-se uma construção não-igualitária de cidadania no Brasil. Esta diferenciação reflete-se na falta de inclusão de determinados grupos no contexto da cidade, seu acesso e ao que esta pode oferecer como oportunidade. Deste modo, na urbe, a oportunidade não deixa de ser um privilégio. São privilegiados aqueles que moram próximo a seu trabalho e que gozam de disponibilidade de transporte público, vez que as facilidades urbanas não estão disponíveis para todos, mas pelo contrário.

Percebe-se a vantagem de o pobre buscar uma moradia, mesmo que precária, mas mais próxima do trabalho, do transporte, da educação, dos postos de saúde e do lazer. Por mais que contraditória a situação das favelas cariocas, que não são regularizadas em sua forma de ocupação e lidam com a ameaça de remoções, suas populações passam a ter mais acesso à própria cidade quando possuem moradia, ainda que irregular. Essas ocupações ganharam ao longo de diversos governos uma mínima infraestrutura de energia elétrica, água encanada, creche e postos médicos, o que é sem dúvida um ganho de qualidade de vida e oportunidade.

Entretanto, ainda determinados grupos sociais são inviabilizados na cidade, incluindo o seu direito à locomoção e absoluta falta de condição financeira e de serviços disponíveis, inviabilizando-os ao usufruto da plena cidadania.

O direito à moradia delineado pelo sonho da casa própria do brasileiro demonstra que possuir um local para morar, mesmo sem o pagamento de aluguel, transmite um sentimento de pertencimento e participação em decisões locais. Não obstante, a moradia como mercadoria, que pode ser comprada e transacionada, contribui para uma lógica de mercado imobiliário especulativa em que a moradia se transforma em bem de consumo ou em reserva de valor, distanciando-a do direito de morar que deve ser garantido a todos, segundo artigo 6º da Constituição Federal, independentemente de forma aquisitiva.

Como verificado no caso-referência de Jardim Gramacho, a falta de acesso de seus moradores ao transporte, por exemplo, é uma forma de isolamento deste grupo e de invisibilidade.

Acredita-se que os aspectos aqui narrados no contexto da metrópole do Grande Rio, articulados à construção da cidadania, permitem expandir a presente análise a outras cidades brasileiras, adaptadas às suas peculiaridades, vislumbrando-se a construção de uma cidadania igualitária e participativa um desenho urbano mais democrático. Espera-se que a construção nacional vá além da conotação simbólica do verde e amarelo como cores da nação, mas se concretize no respeito às diferenças históricas de formação e inclusão do povo brasileiro em suas diferentes raças, classe, gêneros e quereres, sendo a cidade o palco máximo dessa expressão, que deve ser, de fato, cidadã.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BESSA, Eliane da S. **Saneamento e Cidadania: privatização, municipalização e mecanismos de controle.** Tese de Doutorado: Rio de Janeiro: UFRJ, Escola de Serviço Social, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política.** 14ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. 1942.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988.

CARVALHO, José Murillo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 22ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 5ª edição. São Paulo: Editora Globo, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Universo - Características da população e dos domicílios.** 2010. Disponível em: < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/23/24304>. Acesso em: 23 out. 2022.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em Risco. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil.** 1ª edição - 2009 (1ª Reimpressão - 2019) Editora 34: São Paulo.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

THE OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR) **The Right to Adequate Housing**, Fact Sheet 20º. 21/Rev.1. 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf>. Acesso em 23 out. 2022.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

SECCHI, Bernardo. **A Cidade dos Ricos e a cidade dos pobres.** Belo Horizonte, Ayné, 2019.

SOTO, H. D. **O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.