



Universidade Católica do Salvador
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação
Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania

SHEILA SANTOS ROLEMBERG

**DIREITO, RACISMO E A PRODUÇÃO CONFLITIVA DO ESPAÇO URBANO NA
CIDADE DE SALVADOR: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAIS NA DEFESA DO DIREITO À MORADIA**

Salvador
2023

SHEILA SANTOS ROLEMBERG

**DIREITO, RACISMO E A PRODUÇÃO CONFLITIVA DO ESPAÇO URBANO NA
CIDADE DE SALVADOR: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAIS NA DEFESA DO DIREITO À MORADIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Julie Sarah Lourau Alves da Silva.

Salvador

2023

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica. UCSAL. Biblioteca Dom Geraldo Majella Agnelo

R745 Rolemberg, Sheila Santos

Direito, racismo e a produção conflitiva do espaço urbano na Cidade de Salvador: a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública estaduais na defesa do direito à moradia / Sheila Santos Rolemberg. – Salvador, 2023. 144f.

Orientadora: Profa. Dra. Julie Sarah Lourau Alves da Silva.

Tese (Doutorado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. Direito Urbanístico 2. Racismo 3. Moradia 4. Cidade
5. Movimentos Sociais 6. Ministério Público do Estado da Bahia
7. Defensoria Pública do Estado da Bahia I. Silva, Julie Sarah
Lourau Alves da – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador.
Pró-Reitoria de Pesquisa Pós-Graduação III. Título.

CDU: 349.44(813.8)

TERMO DE APROVAÇÃO

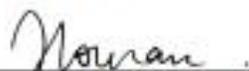
SHEILA SANTOS ROLEMBERG

“DIREITO, RACISMO E A PRODUÇÃO CONFLITIVA DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DE SALVADOR: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAIS NA DEFESA DO DIREITO À MORADIA ”

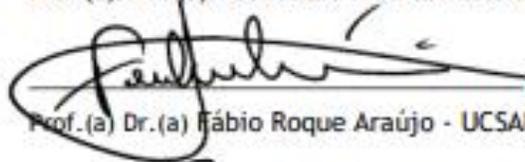
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de doutora em Políticas
Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 28 de setembro de 2023.

Banca Examinadora:



Prof.(a)s. Dr.(a)s. Julie Sarah Lourau Alves da Silva - UCSAL (orientadora)



Prof.(a) Dr.(a) Fábio Roque Araújo - UCSAL



Prof.(a) Dr.(a) Aparecida Netto Teixeira - UCSAL

 Documento assinado digitalmente
GABRIELA BARRETO DE SÁ
Data: 27/11/2023 11:29:00-0908
Verifique em <https://validar.br.gov.br/>

Prof.(a) Dr.(a) Gabriela Barreto de Sá - UNEB

 Documento assinado digitalmente
ADRIANA NOGUEIRA VIEIRA LIMA
Data: 27/11/2023 14:09:39-0908
Verifique em <https://validar.br.gov.br/>

Prof.(a) Dr.(a) Adriana Nogueira Vieira Lima - UEFS

Aos meus mais velhos. Jane e Luiz, pelo amor, dedicação e investimento de vida. Geíza, Joelina, em memória, e Heny por serem inspiração.

A Eric, com quem partilho sonhos.

Aos meus mais novos. Bem e Ian, a partir de quem eu me projeto em minha melhor versão. À Helóisa e Dandara.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Julie Lourau, por compartilhar e fomentar vivências, experiências, inquietações. Por me possibilitar o atrevimento no pensar e fazer pesquisa. Pela confiança na minha competência.

À Inaiá Carvalho, primeira orientada na caminhada do doutoramento, que esteve comigo desde de o mestrado e contribuiu de forma ímpar nessa construção colaborativa.

À Adriana Lima, professora inspiradora, que continua a me instigar e a me desafiar nesse caminhar pelo Direito Urbanístico. Pela parceria e pelos encontros generosos.

Ao Grupo de Pesquisa Antropologia, Fronteiras, Espaço e Cidadania (GP AFEC) da UCSAL, na pessoa da professora Julie Lourau, por ter contribuído para o redirecionamento dos meus olhares, fincado as bases para que eu pudesse pensar as desigualdades a partir da questão racial, de forma a iluminar meus pensamentos e ações políticas em direção aos das ativistas e feministas negras.

Ao Grupo de Estudos Reparação Plena e Integral da UCSAL, na pessoa da professora Aparecida Teixeira e da professora Laila Mourad, por terem despertado meu interesse pela pesquisa-ação e propiciado minha aproximação com o caso sobre o qual me debrucei nessa pesquisa.

Ao Grupo de Trabalho Direito à Cidade e Antirracista vinculado à Ouvidoria Cidadã da Defensoria Pública do Estado da Bahia, na pessoa de Sirlene Assis, pelo aquilombamento e pela possibilidade em pensar uma política urbana antirracista.

Às amigas Germana Pinheiro e Ana Cláudia Gusmão, pelo companheirismo na jornada, pela partilha nos momentos de angústia, dúvidas, lamentações, pelas risadas e pelos quereres. Minhas pérolas do caminhar.

A Liliane de Oliveira, funcionária dedicada e amiga. Que cuidou dos meus filhos como eu cuidaria, de forma que eu pudesse ter paz de espírito para trabalhar nesse projeto.

Aos meus familiares, especialmente minha mãe, Janelúcia, meu pai, Luiz Manoel, minha avó Geíza, meu avô João, meus irmãos Daniele e Rafael, minha cunhada Regilane, minhas primas-irmãs Thatiane, Ana Clara e Ana Beatriz, minha tia Ana Suely, fonte de carinho, conforto e afeição.

À FAPESB, pelo financiamento da pesquisa.

Lembro-me ainda do temor de minha mãe nos dias de fortes chuvas. Em cima da cama, agarrada a nós, ela nos protegia com seu abraço. E com os olhos alagados de prantos balbuciava rezas a Santa Bárbara, temendo que o nosso frágil barraco desabasse sobre nós. E eu não sei se o lamento-pranto de minha mãe, se o barulho da chuva... Sei que tudo me causava a sensação de que a nossa casa balançava ao vento. Nesses momentos os olhos de minha mãe se confundiam com os olhos da natureza. Chovia, chorava! Chorava, chovia! Então, porque eu não conseguia lembrar a cor dos olhos dela?
(Olhos D'Água – Conceição Evaristo)

RESUMO

ROLEMBERG, Sheila Santos. *Direito, racismo e a produção conflitiva do espaço urbano na cidade de Salvador: a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública Estaduais na defesa do direito à moradia*. Orientadora: Julie Sarah Lourau Alves da Silva. Salvador: Universidade Católica do Salvador, 2023. Tese (Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania).

Por meio dessa pesquisa analisamos como o Ministério Público do Estado da Bahia e a Defensoria Pública do Estado da Bahia, instituições essenciais à função jurisdicional do Estado, atuaram na defesa da garantia da moradia digna no caso de remoção forçada das Comunidades do Bairro da Paz, KM 17, Jardim Abaeté e Vila Romana durante a implementação do projeto de macrodrenagem dos Rios Jaguaripe e Mangabeira na cidade de Salvador/BA promovido pelo Governo do Estado da Bahia, tendo como panorama um quadro de inefetividade dos instrumentos de regularização fundiária e de ineficiência das respostas dadas pelo Poder Judiciário para atender às demandas sociais que visam a concretização do direito social fundamental à moradia. Por pretender aprender e apreender a realidade dando visibilidade aos grupos sociais que demandam do Estado a concretização do direito à moradia digna no percurso da investigação, concebendo que sua violação está diretamente atrelada à forma como as relações sociais se reproduzem conflitivamente dentro do espaço urbano marcado por segregação socioespacial racializada, recorreremos ao trabalho de campo, utilizando como técnica a pesquisa bibliográfica triangulada com a observação participante e com a análise documental, adotando com estratégia analítica a crítica ao racismo como perspectiva de compreensão do Direito. A construção do campo empírico perpassa pelas vivências desta pesquisadora junto ao Grupo de Pesquisa Antropologia, Fronteiras, Espaço e Cidadania, ao Grupo de Estudo Reparação Plena e Integral, ambos da UCSAL, e ao Grupo de Trabalho Direito à Cidade Antirracista e Equidade de Gênero vinculado à Ouvidoria Cidadã da DPEBA. O *corpus* documental se consubstancia especialmente nos autos eletrônicos da Ação Civil Pública Proc. nº 8131481-34.2020.8.05.0001 e na legislação pertinente às normas de direito urbanístico. A partir da análise relacional entre Direito, racismo e acesso à terra, problematizamos o papel do Direito e do sistema de justiça na manutenção da ordem estabelecida, de forma a refletir sobre as impossibilidades da concretização do direito à moradia nos moldes legalmente instituídos pelas normas urbanísticas diante da realidade imposta pela complexa problemática urbana e habitacional brasileira, instituída sob as bases do racismo em suas diversas formas, sendo possível esboçar o que denominamos de racismo urbanístico. O cenário dialético retratado a partir do caso em estudo é paradigmático para ilustrar a realidade envolvida na mobilização social pela concretização do direito à moradia e sobre o papel do Direito e suas instituições na efetivação e controle de políticas públicas voltadas à garantia desse direito social fundamental, o que se faz inclusive por meio do silêncio. A tese defendida é a de que o sistema jurídico operacionaliza de forma institucionalizada a ação estatal indutora da perpetuação e reprodução do racismo, apresentando papel fundamental de perpetrador do poder político, econômico e ideológico da branquitude, de forma a assegurar e manter privilégios sob a égide da defesa Estatal e do ordenamento jurídico.

Palavras-chaves: *Direito Urbanístico; Racismo; Moradia; Cidade; Movimentos Sociais; Ministério Público do Estado da Bahia; Defensoria Pública do Estado da Bahia*

ABSTRACT

ROLEMBERG, Sheila Santos. *The Insurgent Right to Housing and the City: the conflicting production of urban space*. Advisor: Julie Sarah Lourau Alves da Silva. Salvador: Catholic University of Salvador, 2023. Thesis (Doctorate Degree in Social Policies and Citizenship).

Through this research, we analyzed how the Public Ministry of the State of Bahia and the Public Defender's Office of the State of Bahia, institutions essential to the jurisdictional function of the State, acted to defend the guarantee of decent housing in the case of forced removal from the Communities of Bairro da Paz, KM 17, Jardim Abaeté and Vila Romana during the implementation of the macro-drainage project for the Jaguaripe and Mangabeira Rivers in the city of Salvador/BA promoted by the Government of the State of Bahia, taking into account the ineffectiveness of land regularization instruments and inefficiency of responses given by the Judiciary to meet social demands aimed at realizing the fundamental social right to housing. By intending to learn and grasp reality by giving visibility to social groups that demand from the State the implementation of the right to decent housing during the investigation, conceiving that its violation is directly linked to the way in which social relations reproduce conflictingly within the urban space marked by racialized socio-spatial segregation, we resorted to fieldwork, using triangular bibliographical research as a technique with participant observation and documentary analysis, adopting the criticism of racism as an analytical strategy as a perspective for understanding the law. The construction of the empirical field permeates this researcher's experiences with the Anthropology, Borders, Space and Citizenship Research Group, the Full and Comprehensive Reparation Study Group, both at UCSAL, and the Right to the City and Anti-Racist and Gender Equality Working Group linked to the DPEBA Citizen Ombudsman. The documentary corpus is embodied especially in the electronic records of the Public Civil Action Proc. nº 8131481-34.2020.8.05.0001 and in the legislation relevant to urban law standards. Based on the relational analysis between law, racism and access to land, we problematize the role of law and the justice system in maintaining the established order, in order to reflect on the impossibilities of realizing the right to housing in the manner legally established by urban norms. Given the reality imposed by the complex Brazilian urban and housing problems, established on the basis of racism in its various forms, it is possible to outline what we call urban racism. The dialectical scenario portrayed from the case under study is paradigmatic to illustrate the reality involved in social mobilization for the realization of the right to housing and the role of law and its institutions in implementing and controlling public policies aimed at guaranteeing this fundamental social right, which is even done through silence. The thesis defended is that the legal system institutionalizes in an institutionalized way the state action that induces the perpetuation and reproduction of racism, presenting a fundamental role as a perpetrator of the political, economic and ideological power of whiteness, in order to ensure and maintain privileges under the aegis of State defense and the legal system.

Keywords: *Urban Law; Racism; Home; City; Social Movements; Public Ministry os the State of Bahia; Public Defender´s Office of the State of Bahia.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Localização da área de intervenção e da poligonal das ZEIS.

Figura 2 - Localização das comunidades impactadas pelo projeto de macrodrenagem.

Figura 3 - Imagens do Google Maps que retrata área objeto de remoção forçada.

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ADEP - Associação dos Defensores Públicos da Bahia
AJ - Assistência Judiciária
ANADEP - Associação Nacional dos Defensores Públicos
CAJ - Coordenação de Assistência Judiciária
CEF - Caixa Econômica Federal
CEI- Centro de Estatística e Informações
CDRU - Concessão de Direito Real de Uso
CF - Constituição Federal
CF/1988 - Constituição Federal de 1988
CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONDEGE - Conselho de Defensores Públicos Gerais
CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CUEM - Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DPE - Defensoria Pública do Estado
DPEBA - Defensoria Pública do Estado da Bahia
EC - Emenda Constitucional
FABS - Federação das Associações de Bairros de Salvador
FJP - Fundação João Pinheiro
GP AFEC - Grupo de Pesquisa Antropologia, Fronteiras, Espaço e Cidadania
GT – Grupo de Trabalho
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCidades - Ministério das Cidades
MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MP - Ministério Público
MPBA - Ministério Público do Estado da Bahia
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio

PNAD-IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PPGTAS da UCSAL – Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador

RDC/CI - Regime Diferenciado de Contratação/Contratação Integrada

SAJU-UFBA – Serviço de Apoio Jurídico da Universidade Federal da Bahia

SEDUR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SEMOC - Semana de Mobilização Científica

SETRABES - Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social

TJBA - Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UNIJORGE – Universidade Jorge Amado

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

CARTA PARA NOSSO PEQUENO BEM	16
1 INTRODUÇÃO	20
2 RACISMO URBANÍSTICO E (IN)DIGNIDADE DO HABITAR: ESTADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA EM XEQUE	34
2.1 ESTADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA: DISJUNÇÕES E INSURGÊNCIAS.....	35
2.1 DIREITO, RACISMO E ACESSO À TERRA: A ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA	50
2.3 MORADIA, PADRÕES URBANÍSTICOS E BAIRROS NEGROS	65
3 O DESENHO RACISTA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA EM SALVADOR/BA	71
3.1 O PROJETO E MACRODRENAGEM DOS RIOS JAGUARIBE E MANGABEIRA E A REMOÇÃO FORÇADA DAS COMUNIDADES DO BAIRRO DA PAZ, KM 17 DE ITAPUÃ, JARDIM ABAETÉ E VILA ROMANA	72
3.2 URBANIZAÇÃO, OCUPAÇÃO SOCIOESPACIAL RACIALIZADA E LUTA POR CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: A HISTÓRIA DA AVENIDA PARALELA.....	81
4 RACISMO INSTITUCIONAL A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAIS NA DEFESA DO DIREITO À MORADIA	95
4.1 BREVES LINHAS SOBRE HISTÓRICO E FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	96
4.2 BREVES LINHAS SOBRE HISTÓRICO E FUNÇÕES DA DEFENSORIA PÚBLICA.....	102
4.3 AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 8131481-34.2020.8.05.0001: O CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA EM DISPUTA.....	107
4.4 TECER E FIAR: AS COSTURAS ENTRE GRUPOS DE PESQUISA DA UCSAL, MPBA E DPEBA.....	127
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS	139

CARTA PARA NOSSO PEQUENO BEM

Lauro de Freitas/BA,
06 de novembro de 2021.

Oi, meu Bem! Nosso Bemzinho...

Hoje você faz dois anos e sete meses de nascido. Dois anos e sete meses que você chegou para revirar e abrilhantar nossas vidas. E hoje me toquei que estou em falta com um dos meus comprometimentos, o de te escrever regularmente para que possamos registrar nossas vivencias e fortalecer nossas histórias.

A última vez que te escrevi mencionei estar com a cabeça fervilhando e assim continuo. Ainda sentindo aquele aperto no peito que não tem nome.

Sua avó Jane me diz que de vez em quando devo deixar os noticiários de lado, os filmes, séries ou programas conceituais, ler menos sobre os temas e assuntos relacionados à minha pesquisa. As mães quase sempre têm razão.

Hoje, navegando pelas redes sociais, me deparei com um vídeo que gravou uma abordagem policial na cidade de Itabira, Minas Gerais. Uma mulher negra de 18 anos de idade é violentamente imobilizada por um agente que ajoelha sobre seu pescoço. A mulher estava com dois filhos, um deles uma criança de mais ou menos sua idade que estava no colo da mãe e com ela foi lançada ao chão.

A Polícia Militar de Itabira buscou se explicar informando que o evento se tratou de uma *prisão em flagrante por porte ilegal de arma de fogo e munições e que, para impedir a apreensão da arma de fogo que estava consigo, a mulher se agarrou a uma criança, usando-a como escudo humano. A projeção da mulher ao solo e sua imobilização, numa queda controlada, teria sido uma ação necessária.*

Dá um frio na barriga pensar que um “ser humano” ao usar outro “ser humano” como escudo não consegue nenhum tipo de tratamento digno do modelo de homem universal moderno. Mas, revendo os fatos, a pessoa que sofreu a abordagem era uma mulher negra.

Seria essa uma evidencia da derrota dos direitos dos homens dispostos na Declaração Universal da ONU de 1948?

A compreensão de humanidade na modernidade atrelada essencialmente às noções de igualdade e liberdade...atribuição de direitos essenciais e inalienáveis a todos os seres humanos...um ideal contraditório...o paradoxo dos direitos humanos.

A experiência e a história evidenciam que a igualdade jurídica não passa de mera ficção. Mas a gente ainda se vê obrigado a explicar a importância e necessidade das políticas afirmativas. Em reafirmar que o conteúdo da raça é social e político. O Novembro Negro começou...

Nessa democracia que estatiza a exclusão, a juventude negra é alvo preferencial. E o nó continua sendo o racismo que hierarquiza, desumaniza e justifica a discriminação existente.

Como desfazer o nó numa sociedade como a brasileira, na qual o racismo se cria com base na negação do mesmo? Na qual se acredita na democracia racial como mito de origem? Que ainda romantiza a literatura de Gilberto Freyre sem levar em consideração qualquer contextualização histórica para a construção dessa ideologia racial?

Me veio à mente Ângela Davis. Ela fala em política de submissão de corpos para a manutenção do capitalismo. Racismo e sexismo. As mulheres negras estão na mira, sendo condenadas a uma perversa e cruel exclusão e marginalização.

Continuamos a queimar em fogueiras como bruxas, feiticeiras. Fogo! Fogueira! Tiro! Fome!

Estado genocida! Que faz uso do poder social e político para decretar como algumas pessoas podem viver e como outras devem morrer! Abrimos mão da liberdade em nome da segurança por meio de um contrato social que concedia ao Estado o monopólio da violência. Monopólio para o controle social ou para a submissão de corpos? Em nome de que benefícios de ordem pública? Eu continuo a me perguntar.

E a liberdade fica onde? Que liberdade é essa? Que se transfigura em uma luta contínua em um contexto de busca pela sobrevivência? Luta constante contra a representação das concepções liberais de democracia? Que se baseiam no aprisionamento ou encarceramento como negação da liberdade no pós-abolição da escravidão?

Olha eu divagando com minhas irrisignações e indignações...

Tenho que levar esses questionamentos para minha pesquisa de doutorado.

Sueli Carneiro chamou minha atenção para a necessidade do corte racial na problemática da feminização da pobreza. Esse é meu desafio na pesquisa. Falar sobre movimentos sociais de luta por moradia é falar sobre pobreza feminina negra. Mas é falar também de formas de resistência e superação. O feminismo negro nos ensina isso. Que a luta por liberdade e por um resgate da humanidade negada pela escravidão proporcionou a emergência de organizações e articulações com fins em se sonhar novos cenários e perspectivas.

Por falar em sonhar, lembrei do seu avô Luiz, meu pai. O fomentador de sonhos. Ele teve forte influência no meu gosto musical. Me apresentou Luiz Melodia, Edson Gomes, Bob Marley...

Se eu puder te ensinar uma coisa que ele me ensinou é “vista a roupa do outro quando possível”. Acho que a lição foi inspirada em Luiz Melodia. Se colocar no lugar do outro é exercício de alteridade, na tentativa de perceber o outro como sujeito ético moral e humanizar as relações. É fugir da barbárie.

Ah! Lembrei que comecei a carta mencionando sobre um aperto no meu peito. Mas como a cartinha ficou grande! Depois volto a escrever sobre.

1 INTRODUÇÃO

Diante do quadro de inefetividade dos instrumentos de regularização fundiária e da ineficiência das respostas dadas pelo Poder Judiciário para atender às demandas sociais para a concretização do direito fundamental à moradia, a presente pesquisa se propõe a analisar como o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) e a Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPEBA), instituições essenciais à função jurisdicional do Estado, atuaram na defesa da garantia da moradia digna no caso de remoção forçada das Comunidades do Bairro da Paz, KM 17, Jardim Abaeté e Vila Romana durante a implementação do projeto de macrodrenagem dos Rios Jaguaripe e Mangabeira na cidade de Salvador/BA promovido pelo Governo do Estado da Bahia, obras iniciadas no ano de 2017 e ainda em execução.

O interesse pela temática e os questionamentos sobre a qualidade da atuação e das respostas das instituições essenciais à função jurisdicional do Estado junto às demandas sociais que envolvem o direito à moradia digna na cidade de Salvador surge com o desenvolvimento da minha pesquisa de mestrado, mais especificamente quando, após a defesa, fui convidada a apresentar os resultados por meio de palestra proferida no Seminário “Posse e Propriedade da Terra” promovida pela colegiado do curso de Direito da UNIJORGE.

Na oportunidade, em conversa com a Defensora Pública Bethânia Ferreira de Souza, também palestrante da mesa, houve a afirmação de que a DPEBA, a partir da atuação do Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária, busca prioritariamente atuar extrajudicialmente, utilizando como alternativa última o manejo de ações judiciais, especialmente pela complexidade das demandas que envolvem o direito à moradia e do quadro geral de inefetividade das respostas.

A partir da análise proposta na dissertação de mestrado intitulada “A Função Social da Propriedade Pública e o Direito à Moradia”, que apresentava por objetivo a analisar a efetividade da função social da propriedade pública sobre bens imóveis públicos e sua

correlação com a concretização do direito à moradia dos grupos sociais vulneráveis, sob a perspectiva da garantia do mínimo existencial e da Função Social da Propriedade como dever fundamental, tive a oportunidade de refletir sobre a (in)efetividade de instrumentos de regularização fundiária urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade e legislação afim, de forma a constatar uma subutilização ineficaz dos referidos (Rolemberg, 2020, p. 116-118).

Isto porque o resultado da implementação de políticas de regularização fundiária, as quais supostamente tomam por fundamento diretrizes instituídas na referida legislação federal, evidenciam a prevalência, nas últimas décadas, de ações improvisadas na produção de moradias nas grandes cidades que, por vezes, suprimem de maneira imediata parte das demandas por novas habitações, mas criam problemas diversos relacionados à qualidade do meio urbano

Possível inferir, ainda, a partir daquele estudo, que o Poder Judiciário, no papel a si atribuído no controle de políticas públicas para a concretização de direitos fundamentais, vem seguindo a tradição civilista e dogmática sob a qual foi formado, percebendo a cidade a partir da perspectiva privatista, de forma a não vislumbrar nada além dos interesses individuais dos proprietários, sendo, desta forma, pouco sensível à problemática da habitação como questão social (Rolemberg, 2020, p. 133).

A contradição entre a sofisticação nos aparatos jurídicos e o seu descompasso com a realidade é expressão sintomática da complexidade de um Estado marcado pelo patrimonialismo e pela singularidade de suas desigualdades sempre presentes e atuantes, com destaque para o racismo e seu caráter institucional. O Estado, este especialmente de forma negativa, e o Direito, seguindo sua função de controle da ordem estabelecida, legalizam e legitimam perante todos ações e ideias que estabelecem o lugar em que o negro deve estar na sociedade (Bertúlio, 2019, p. 49).

O que se denota é que o pacto político-institucional federativo não expressa a realidade urbano-territorial e a ordem jurídico-política constitucional não expressa a ordem

político-social construída no cotidiano dos processos políticos, tornando-se inúmeras e complexas as questões a serem enfrentadas na perspectiva da gestão político-administrativa.

Diante disto, torna-se imprescindível escancarar a natureza racista e patrimonialista da ação histórica do Estado no planejamento urbano, que muitas vezes se faz pela própria “ausência”, o que constitui, em verdade, um tipo de planejamento territorial perverso que resulta na crise urbano-ambiental e de moradia, por se fazer do silêncio a voz mais alta.

A integração dos países latino-americanos à dinâmica da globalização, levando-se em consideração a reestruturação produtiva e outros fenômenos a ela associados, tem afetado a conformação das áreas metropolitanas, corroborando para persistência e consolidação de uma estrutura urbana segmentada e segregada.

As cidades brasileiras são marcadas por problemas e desigualdades sociais, incapacidade de absorção da população trabalhadora, crises dos espaços públicos, carências nos serviços públicos, produção desigual do espaço, segregação socioespacial, expressões características do padrão de desenvolvimento excludente, típico dos países da América Latina.

Em especial as grandes cidades no Brasil, que ocupam vastas superfícies entremeadas de vazios, constituem cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, nas quais se identifica, ainda, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, em consequência das dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia (Santos, 1993, p. 95-96).

O grande desafio no atual estágio da política urbana é a garantia da regularização fundiária para a concretização do direito social fundamental da moradia e a outros

direitos sociais correlatos, de maneira que se propicie o acesso aos bens de consumo coletivo.

Apesar de ter havido novas iniciativas à título de políticas para as ocupações urbanas de cunho popular, outras “políticas” avessas ao arcabouço legal de defesa aos direitos humanos, a exemplo da política de higienização, por interesse do setor imobiliário, acabam tendo destaque nos países em desenvolvimento. Para Guilherme Boulos (2015, p. 12), as metrópoles brasileiras passaram a produzir exponencialmente novos sem-teto nos últimos anos, por aumento do déficit habitacional, mesmo contando com o maior programa habitação popular da história do nosso país, o Minha Casa Minha Vida.

Isto porque, o número de ações de transferência de favelas em áreas urbanas valorizadas é bem maior que a consolidação desses núcleos em espaços urbanos centrais, o que caracterizaria uma ação de “limpeza” social relacionada à valorização imobiliária, em evidente contradição entre proposta política propagada pelos governos federais e implementação de políticas pelos governos locais, restando evidente que a disputa pela terra urbanizada, ou a disputa pela localização na cidade, é acirrada em toda parte (Maricato, 2010, p. 13).

São os movimentos sociais, por excelência, os sujeitos que esculpem o direito à cidade, que operam sua construção, visto que esse direito foi construído no Brasil através da politização dos espaços da vida cotidiana, em decorrência da reivindicação e criação de novos direitos. Sendo assim, a ordem jurídica consolidada a partir de 1988 reconhece e positivou direitos nas ruas por meio da luta social.

A luta popular por moradia leva às ruas as reivindicações pela implementação de serviços públicos essenciais ao viver, intensificando a legítima e democrática pressão sobre o poder público, forma historicamente conhecida de impor ao Estado o atendimento aos interesses e necessidades da população mais vulnerabilizada.

Todas essas reflexões fomentam inquietações que estruturam a questão norteadora que se pretende problematizar por meio dessa pesquisa, qual seja: como o Ministério Público do Estado da Bahia e a Defensoria Pública do Estado da Bahia vêm atuando para garantir a moradia digna no caso de remoção forçada das Comunidades do Bairro da Paz, KM 17, Jardim Abaeté e Vila Romana durante a implementação do projeto de macrodrenagem dos Rios Jaguaripe/Mangabeira promovido pelo Governo do Estado da Bahia?

O enfrentamento qualificado da questão maior da pesquisa possibilitou o levantamento de novas questões norteadoras, emergindo a necessidade de: problematizar o papel do Direito e do sistema de justiça na produção conflitiva do urbano e na construção do pensamento urbanístico moderno, a partir da crítica ao racismo como perspectiva de compreensão do próprio Direito; descrever como se deu o processo de remoção forçada das Comunidades do Bairro da Paz, KM 17, Jardim Abaeté e Vila Romana durante a implementação do projeto de macrodrenagem dos Rios Jaguaripe/Mangabeira promovido pelo Governo do Estado da Bahia; traçar a atuação institucional do MPBA e da DPEBA no caso em estudo, especialmente a partir da análise da Ação Civil Pública tombada sob o número 8131481-34.2020.8.05.0001.

A metodologia adotada para a pesquisa utiliza da técnica de pesquisa bibliográfica triangulada com a observação participante e a análise documental. O levantamento da bibliografia pública pertinente ao tema em estudo foi procedido por meio de leitura exploratória, passando-se à leitura seletiva e, por fim, à leitura analítica. A bibliografia selecionada intenta dar suporte ao desenvolvimento teórico do trabalho, que em associação à análise documental, e à observação participante, evidencia questionamentos e conflitos capazes de fornecer elementos necessários à delimitação do presente estudo e à possibilidade de se elencar hipóteses explicativas.

Os documentos que compõe o *corpus* da pesquisa constituem arquivos públicos, quais sejam o arquivo digital da Ação Civil Pública Proc. nº 8131481-34.2020.8.05.0001, constando nos autos eletrônicos documentos como cópias de arquivos do Inquérito Civil

003.9.157203/2019, inclusive a Ata de Audiência de Instrução de 04/02/2020, a Recomendação Nº 05/2020 IDEA 003.9.51502/2020, a Nota Técnica e Relatórios do PPGTAS da UCSAL, além das petições e outros documentos, como fotos e mapas; o vídeo da Live BrCidades Salvador-BA; currículos lattes; normas, regulamentos e legislações.

A problemática deve ser pensada a partir de sua inserção em um cenário dialético, especialmente no que tange à atuação das instituições essenciais à função jurisdicional do Estado, na garantia da moradia digna como um direito à cidade, de maneira que seja possível questionar e refletir, inclusive, sobre o papel do Direito na manutenção e perpetuação de um padrão de desigualdades.

A inserção de temas relacionados a direitos humanos em universo descontextualizado, unidisciplinar e dogmatista no qual preponderantemente se insere o Direito, seja ele na seara do Judiciário ou do Legislativo, gera dificuldades diversas e envolve questões extremamente profundas do ponto de vista político, histórico, filosófico e ideológico.

Questionar o Direito, suas normas, sua sistemática, principalmente de forma reflexiva, é imperativo, considerando a forma que se produzem e reproduzem as relações sociais e admitindo igualmente outras formas de práticas jurídicas, diferentes daquelas já existentes, o que se pretende a partir da teoria crítica, mas, especialmente, a partir da crítica ao racismo como perspectiva de compreensão do Direito, como propõe a jurista Dora Lúcia Bertúlio (2019) em seu livro “Direito e Relações Raciais”. A proposta é não mais ignorar o racismo como dimensão estruturante do campo jurídico.

Esta ferramenta analítica se torna imprescindível ao desenvolvimento de reflexões acerca das múltiplas exclusões e sobre possibilidades de se construir estratégias para o enfrentamento desse paradigma, de forma a nos aproximar do campo empírico com possibilidades de complexificá-lo a partir de um paradigma que permita analisar questões que envolvem justiça, democracia, cidadania, ação política, poder e Estado, de maneira qualificada.

Como método para trazer resultados objetivos à pergunta principal de pesquisa, o percurso do trabalho passou a ser desenvolvido por meio da observação participante em atividades desenvolvidas junto ao Grupo de Pesquisa Antropologia, Fronteiras, Espaço e Cidadania (GP AFEC) da Universidade Católica do Salvador (UCSAL), coordenado pela professora Julie Sarah Lourau Alves Silva, junto ao Grupo de Trabalho Direito à Cidade e Antirracista e Equidade de Gênero vinculado à Ouvidoria Cidadã da DPEBA, que teve como uma das coordenadoras a Ouvidora Geral Sirlene Assis, e junto ao Grupo de Estudo Reparação Plena e Integral também da UCSAL, coordenado pelas professoras Aparecida Netto Teixeira e Laila Nazem Mourad.

As atividades acadêmicas realizadas durante o percurso do doutoramento na UCSAL me proporcionaram o encontro com o GP AFEC, inicialmente por meio da relação com a professora Julie Lourau, de quem fui aluna nas disciplinas “Etnografando Políticas” e “Políticas Públicas, Ações Afirmativas e Cidadania”.

A partir daqui, especialmente por conta das trocas e reflexões teóricas, pude me reconhecer como inserta em um processo dialético de construção e reconstrução identitária, como mulher negra, mãe, pesquisadora, operadora do direito politicamente engajada, que estava em busca de se tornar sujeito do próprio discurso, conforme nos propõe Lélia Gonzalez (2020, p. 312), tendo me arvorado no feminismo negro como base epistemológica e política, inclusive, para refletir sobre a problemática da moradia.

Buscando a aproximação dessa pesquisadora com a DPEBA e o MPBA pelas portas de acesso ofertadas aos movimentos sociais que buscam levar suas demandas de vida a essas instituições e, ainda, a aproximação com os movimentos sociais de luta por moradia, de maneira a pensar a complexidade das demandas e a receptividade delas por estas instituições.

A DPEBA, instituição a qual desde 2009 implementou a Ouvidoria Cidadã, se define como espaço que privilegia a democracia participativa com fins na contribuição para a

garantia dos direitos da população que se socorre dos serviços da Defensoria, e já se movimenta institucionalmente no sentido de se aproximar dos grupos sociais vulnerabilizados.

Provocada pelos movimentos sociais e por grupos vinculados à Universidades, passou a promover encontros e atividades para discutir e pensar sobre o Direito à Cidade e o Antirracismo. Tendo tomado ciência da chamada para participação da Roda de Conversa “O Direito à Cidade a partir de políticas públicas antirracistas”, realizada em 30 de julho de 2020, por meio de informação veiculadas para os membros do GP AFEC da UCSAL, iniciei as atividades junto a esse grupo de trabalho que estava em fase de aquilombamento, de criação de um espaço seguro para acolhimento e aglutinação de pessoas negras e em situação de vulnerabilização, suas ideias e ideais.

Na oportunidade, tomei ciência de que em um encontro anterior, no qual estiveram presentes representantes do movimento de moradia, do movimento negro, convidados por Sirlene Assis, Ouvidora Geral, restou reconhecida a necessidade de se promover um seminário para discutir a cidade, o que emerge da necessidade de reflexão mais aprofundada sobre demandas apresentadas por movimentos sociais urbanos, rurais e organizações da sociedade civil junto à Ouvidoria Externa da DPEBA.

A Roda de Conversa foi a oportunidade de levantar questionamentos sobre como elaborar e garantir políticas públicas afirmativas no âmbito da moradia a partir de um processo de escuta amplo e radical do que estava sendo pensado e construído pelas gentes que em seus saberes e fazeres pavimentam e edificam as cidades. As ideias que começaram a corporificar a estrutura das atividades propostas naquele encontro nos levaram a perceber que seria necessário convidar os grupos de pesquisas com interesse na temática para construir um panorama do que se tem traduzido em dados do racismo na cidade.

Alguns convidados para a composição forma o Grupo Etnicidades (Arquitetura e Urbanismo-UFBA), a Federação das Associações de Bairros de Salvador (FABS), o

Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a Articulação do Centro Antigo, o Fórum Clima Salvador, a Juventude - Incomode, a Rede de Mulheres Pretas, além de ambientalistas, dos povos de santo, do SAJU-UFBA. As instituições públicas seriam convidadas posteriormente, pois a sua atuação deveria ocorrer a partir das demandas sociais.

Com fins na escuta sobre o que vinha sendo pensado e construído pelas pessoas que se envolveram nesse processo de cooperação com a construção de uma Política Pública Antirracista para Gestão Urbana para a cidade de Salvador, em 09 de setembro de 2020, ocorreu o Seminário Nacional Direito à Cidade a partir de uma política antirracista, dialogando sobre Racismo e Cidade, Regularização Fundiária e Habitação, Infraestrutura Urbana, Mobilidade e Acessibilidade e Violência Urbana e Racismo. As atividades foram ampliadas e um Seminário Internacional foi realizado em 13 de outubro de 2020, em uma conversa sobre Diáspora Africana e o Direito à Cidade, Urbanismo Africano e o Direito à Moradia e Arquitetura Africana e a Reforma Urbana.

Protagonizando as narrativas, então realizadas, elaboramos um Dossiê aos candidatos à Prefeitura da Cidade do Salvador, na mediação da Ouvidora Geral da Defensoria Pública do Estado da Bahia, Sirlene Assis, tendo sido sistematizado o texto base Direito à Cidade a partir de uma política antirracista.

Em 2021 a Comissão Executiva do Grupo de Trabalho propõe uma mesa no Fórum Social Mundial para discutir o Direito à Cidade a partir de uma política antirracista, atividade realizada em 26 de janeiro de 2021. Em 24 de fevereiro de 2021, participando do Congresso Virtual da UFBA, continuamos nossas atividades com a discussão proposta na mesa “Construindo Caminhos Para Uma Cidade Antirracista”.

A longo de quase um ano de atuação e a partir dessas atividades preliminares, consolidamos propostas, esboçamos projetos, estratégias e táticas que poderão ser gestadas com fins na construção de um trabalho coletivo dialético. O Grupo de Trabalho Direito à Cidade Antirracista, instituído formalmente pela Defensoria Pública

do Estado da Bahia em Junho de 2021 (PORTARIA Nº 548/2021, DE 09 DE JUNHO DE 2021), busca juntar os melhores esforços para a garantia de implementação de políticas públicas afirmativas interseccionais, voltadas a assegurar a concretização do direito à cidade, o que implica em garantia ao direito à moradia adequada, ao direito aos serviços públicos essenciais, como transporte, educação, saúde, que reflete também na busca de concretização do direito ao trabalho, à cultura, ao lazer.

Importante destacar que tanto o GP AFEC quanto o GT Direito à Cidade Antirracista se colocaram no percurso da pesquisa como “espaços seguros”, podendo ser compreendidos a partir da definição dada por Patricia Hill Collins (2019, p. 206-207) como espaços institucionais privilegiados nos quais é possível desenvolver estratégias de resistência e organização, a partir de uma agenda política e cultural comum, vivenciada e expressa de formas diversas pela coletividade heterogênea que os compõe.

As atividades junto ao Grupo de Estudo Reparação Plena e Integral da UCSAL tiveram início em 08 de dezembro de 2020 a convite da professora Aparecida Netto Teixeira, que movimentou pesquisadores para a formação de grupo que pudesse atender às demandas vinculadas a um processo de remoção forçada promovida pelo governo do Estado da Bahia na imposição da realização do projeto de macrodrenagem dos rios Jaguaribe/Mangabeira contra comunidades do Bairro da Paz, KM 17, Jardim Abaeté e Vila Romana do território. A obra apresenta como objetivo a redução dos alagamentos em períodos de chuvas nas comunidades em torno do rio Jaguaribe, sendo sustentada a suposta necessidade de remoção de cerca de 652 famílias da região.

Conforme dados levantados pelo próprio Grupo de Estudos Reparação Integral e Plena e apresentados em trabalho intitulado “Remoção forçada e reparação justa e integral em territórios populares: a experiência da construção da matriz de danos” (MOURAD; TEIXEIRA; PINHEIRO; ROCHA, 2022, p. 6), as referidas comunidades são compostas por população majoritariamente negra e feminina, que apresenta média de renda entre 0 (zero) e 3 (três) salários mínimos, ocupando o território em processo de permanência

e resistência por mais de 3 (três) décadas, tendo conquistado o reconhecimento da posse por meio de títulos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM).

Localizadas em áreas de interesse do mercado imobiliário, que tem a sua ocupação ligada à expansão da cidade ao longo da Avenida Luiz Viana Filho (Avenida Paralela), a partir da década de 1970, região que vem passando por acelerado processo de urbanização, com grandes obras de infraestrutura financiada pela gestão pública, as referidas comunidades acionaram o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) denunciando as ações de um processo sequencial de violação de direitos humanos pelo Governo do Estado.

Com fins em subsidiar os órgãos de justiça, o Grupo de Estudo Reparação Plena e Integral se aglutina em torno de um projeto de extensão na Universidade Católica de Salvador (UCSAL), com ações junto às comunidades, e submete projeto à 2ª Chamada Pública Simplificada de Projetos realizado pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Salvador em 2020, que objetiva dar apoio financeiro a pequenos projetos voltados para a pesquisa urbana ambiental ou com inclinação a intervenção socioambiental, projetos afeitos aos temas função social da propriedade, direito à cidade, moradia e mobilidade selecionados entre janeiro e novembro de 2021.

O projeto “Direito à Moradia e Reparação Plena e Integral: elementos para a composição dos danos materiais e imateriais”, foi selecionado, tendo obtido apoio financeiro, além de outros dez projetos, a exemplo do “Zeis Já! Campanha pelo Direito à Moradia e à Cidade em Salvador” proposto pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Em resposta às demandas das referidas comunidades, o Ministério Público do Estado da Bahia propôs a Ação Civil Pública tombada sob o nº 8131481-34.2020.8.05.0001, ajuizada em 18 de novembro de 2020 pela Promotora de Justiça Hortênsia Gomes Pinho contra o Estado da Bahia e o Consórcio Desenvolvimento Urbano do Jaguaribe,

tendo sido distribuída para a 6ª vara da Fazenda Pública de Salvador/BA e posteriormente apoiada pela Defensoria Pública do Estado da Bahia, que interveio como *custos vulnerabilis*, representada pela Defensora Pública vinculada ao Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária Bethania Ferreira de Souza, tendo sido acionada pelos comunidades locais por intermédio do Grupo de Estudos Reparação Integral e Plena.

Na busca em pensar e repensar sobre a pergunta da pesquisa e as questões consequentes do seu desdobramento, a partimos de dados quantitativos indiretos selecionados para dar suporte à análise do panorama da questão habitacional no Brasil divulgados em pesquisas da Fundação João Pinheiro (FJP) e Centro de Estatística e Informações (CEI), que utilizam como fonte os dados básicos fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-IBGE.

As pesquisas desenvolvidas pelos referidos institutos tomam por base metodologia desenvolvida pela própria FJP, segundo a qual, consta o déficit habitacional, compreendido como necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, a partir da verificação de pelo menos um dos seguintes elementos: habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados. Além disso, trabalham com o conceito de inadequação de domicílios, os quais são classificados de acordo com critérios de inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios.

Por ser a metodologia desenvolvida pela FJP considerada referência entre os estudiosos da questão habitacional e adotada oficialmente pelo governo federal, suas pesquisas foram selecionadas como fonte de base de dados, pois, além de aproveitar da qualidade da base de dados de pesquisas domiciliares produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considera suas limitações, utilizando dados

do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD), como já referenciado.

A análise documental, em especial legislações pertinentes ao tema e a Ação Civil Pública nº 8131481-34.2020.8.05.0001, foi selecionada como técnicas importantes para complementar as informações obtidas pela revisão bibliográfica, de forma a desvelar novos aspectos sobre o tema. Intenta-se articular conteúdos não informados pela bibliografia pública selecionada, a exemplo, das concepções ideológicas e políticas dos agentes sociais, como movimentos sociais, operadores do direito e legisladores.

Com fins em retratar o cenário dialético das realidades envolvidas na mobilização pela concretização do direito à moradia promovida pelos movimentos sociais, optamos por trabalhar com o caso que envolve o processo de remoção forçada promovida pelo Governo do Estado da Bahia contra as comunidades do Bairro da Paz, KM 17, Jardim Abaeté e Vila Romana, por compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação.

O trabalho escrito está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, discorro sobre a relação entre o racismo urbanístico e noção de dignidade do habitar, de forma que os conceitos de Estado, Democracia e Cidadania são colocados em xeque quando diante da não radicalização dos direitos sociais, perpassando pela correlação entre direito, racismo e acesso à terra para problematizar o papel do direito na manutenção da ordem estabelecida, para adentrar na discussão sobre as impossibilidades da concretização do direito à moradia nos moldes legalmente instituídos pelas normas urbanísticas diante da realidade imposta pela complexa problemática urbana e habitacional brasileira.

No capítulo seguinte, descrevo a conjuntura e a vivência das Comunidades do Bairro da Paz, KM 17, Jardim Abaeté e Vila Romana no processo de remoção forçada promovido pelo governo do Estado da Bahia na imposição da realização do projeto de macrodrenagem dos rios Jaguaribe de Mangabeira, com fins em fazer a risca do

desenho racista desta política de intervenção urbanística implementada na Cidade de Salvador/BA, tratando ainda sobre a história da Avenida Paralela, seu processo de urbanização e ocupação socioespacial racializada conjugado com a luta por concretização do direito fundamental à moradia das populações que ali fizeram sua morada.

No terceiro e último capítulo, trato sobre a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia e da Defensoria Pública do Estado da Bahia na garantia do direito à moradia a partir do caso envolvido na Ação Civil Pública nº 8131481-34.2020.8.05.0001, tecendo considerações introdutórias sobre o histórico e as funções de ambas as instituições.

2 RACISMO URBANÍSTICO E (IN)DIGNIDADE DO HABITAR: ESTADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA EM XEQUE

*Rá, rá, rá
Ri, ri, ri
Já que a terra não tem dono,
Eu continuo por aqui
Por aqui.
(Capitão do Mato – Calunguinha, o Contador de Histórias)*

Neste capítulo, discorreremos sobre a relação entre o racismo urbanístico e noção de dignidade do habitar, de forma que os conceitos de Estado, Democracia e Cidadania são colocados em xeque quando diante da não radicalização dos direitos sociais, perpassando pela correlação entre direito, racismo e acesso à terra para problematizar o papel do direito na manutenção da ordem estabelecida, para adentrar na discussão sobre as impossibilidades da concretização do direito à moradia nos moldes legalmente instituídos pelas normas urbanísticas diante da realidade imposta pela complexa problemática urbana e habitacional brasileira, instituída sob as bases do racismo.

A articulação entre invisibilidade e silêncio proposta nesta pesquisa tem início nesse capítulo teórico, voltado a evidenciar a centralidade do racismo da sociedade e do Estado na conformação da problemática habitacional e da ocupação do espaço urbano. Para tanto, partimos da perspectiva de que a cidade neoliberal é tida como empresa e mercadoria, o que repercute na ideia de centralidade da cidade no processo de acumulação e de subordinação do trabalho ao capital em decorrência da adoção de diretrizes e concepções neoliberais que reconfiguram as relações capital, Estado e sociedade a partir da última década do Século XX, lógica capitalista operada pela branquitude para a manutenção de privilégios a partir da subordinação dos corpos negros.

Evidenciando disjunções da pretensa Democracia brasileira, que sequer protege o corpo do cidadão, e as insurgências que emanam da sociedade civil organizada, questionamos a possibilidade de concretização do Estado Democrático de Direito com

garantia de cidadania plena sob as bases do liberalismo, ficado no racismo e no heteropatriarcado, no eurocentrismo e no patrimonialismo.

Concebendo que há produção de um silêncio institucional estratégico pelo Direito, que integra, inclusive, as tradições críticas, perpetua a invisibilidade da desigualdade racial e do racismo, intentamos problematizar o papel do direito e do sistema jurídico na estruturação da regulação fundiária urbana brasileira como perpetradora das desigualdades, determinando o lugar sócioespacial do negro, de forma a impedir, também, o seu acesso à terra.

2.1 ESTADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA: DISJUNÇÕES E INSURGÊNCIAS

O Estado Moderno pode ser concebido como aquele nascido a partir da segunda metade do Século XV com o desenvolvimento do capitalismo mercantil, tratando-se, portanto, de um fenômeno específico da modernidade, construído historicamente (Bobbio, 1988, p.83). Com o fim do complexo sistema feudal, adotou-se uma racionalização da gestão do poder que conferiu nova roupagem política às relações sociais.

Na sociedade pré-capitalista, o mercado constituía simples acessório, completamente absorvido pelo sistema econômico que se propagava por meio da permuta ou troca. Ainda quando se desenvolveu o sistema mercantil, o mercado e as regulamentações da vida nacional caminharam juntos com a vida doméstica. A auto regulação do mercado surgiu como algo totalmente contrário ao sistema vigente.

A produção e a distribuição controladas e dirigidas pelos próprios mercados geraram também expectativa na mudança de comportamento dos seres sociais face ao aumento de ganhos monetários e de fornecimento de bens disponíveis. Nessa esteira, o trabalho, a terra e o dinheiro tem seus preços – conjugados numa referência comum, a renda. Sob os nomes de salário, aluguel e juros significam lucro para a produção do capital, se quantificados como custos da mercadoria (Polanyi, 2000, p. 91-93).

Antes da sociedade pós-moderna, a terra e o trabalho eram parte da organização social, do ponto de vista político, militar, jurídico e administrativo; as regras eram costumeiras. O mesmo ocorria com a organização do trabalho: tanto as atividades produtivas quanto as relações entre as diversas espécies de trabalhadores seguiam as circunstâncias da vida e da cidade e não se distanciavam muito; a terra era a única fonte de privilégios. O mercantilismo – com seu objetivo de comercialização não atacou a terra e o trabalho, elementos básicos da produção.

É com o advento do capitalismo que o trabalho humano, esclarecido e orientado por um entendimento social e culturalmente desenvolvido, capaz de produzir mais do que consome, se torna mensurável e é transformado em mercadoria (fictícia, diga-se), sendo fundamental para o capitalista a alienação progressiva dos processos de produção do trabalhador¹.

A lógica capitalista, desta forma, por meio de sua sistemática de expansão, acumulação e circulação do capital, prescinde da subsunção do trabalho ao capital, tendo como pressuposto a separação do produtor direto de seus meios de produção e subsistência, condição que impõe sua subordinação. Para a legitimação desta ordem e regulação da relação capital e trabalho se fez necessária a instituição de um aparato político correspondente, o Estado Moderno, que por meio do Direito e do seu aparelho judiciário universaliza sua aceitação e alcance.

Ao introduzir a discussão entre Direito, Sociedade e Estado, Dora Lúcia Bertúlio (2019, p. 4-5) parte da afirmação de que o primeiro sempre existiu na formação das sociedades humanas para sustentar que a ligação entre aqueles segmentos legaliza, legitima ou justifica as relações entre os indivíduos. O pressuposto é de que o Direito,

¹ Dispõe Harvey (2013, p. 242) que: “(...) o capitalista produz e reproduz o trabalhador como sujeito ativo – porém alienado – capaz de produzir valor. E isso, note bem, é condição fundamental e socialmente necessária para a sobrevivência e a manutenção do modo de produção capitalista”.

para além de ser o lugar em que a sociedade se ordena para viabilizar a convivência entre indivíduos e o sistema de normas jurídicas editadas pelo Estado, constitui Instituição estatal que carrega na discussão do seu conteúdo os interesses perpetuadores de grupo social econômica e politicamente hegemônico.

Com fins em caracterizar o racismo² nas relações raciais brasileiras e a difusão dessa “ideologia” nas esferas de poder do Estado, demonstra a referida autora como a cultura jurídica e as práticas legislativas no Brasil defendem e perpetuam padrões de desigualdade racial. Para tanto explicita que a compreensão da associação definitiva, obrigatória e concomitante de Direito e Estado ao sistema de produção econômico vigente na sociedade é dado fundamental.

Ao refletir historicamente sobre os níveis de compreensão do Direito, infere Bertúlio (2019, p. 6 -7) que a humanidade caminhou recentemente para o afastamento entre as categorias Religião, Moral e Direito, não tendo havido, entretanto, um total rompimento, de forma que ainda se eleva, mesmo que informalmente, o Direito à categoria de “divino”, sendo percebido como infalível e inquestionável, certo e justo, aceção que se fortalece quanto mais distante o indivíduo está do núcleo privilegiado econômica e intelectualmente da sociedade. Um outro nível de compreensão do Direito nas sociedades capitalistas é referido:

Há, entretanto, um outro nível de compreensão do Direito que é nas sociedades capitalistas, aqueles em que estão as classes dominantes e o aparelho do Estado. Estes dois segmentos oficiais, responsáveis diretos pelo ordenamento social, jurídico e econômico, têm outra leitura do Direito, qual seja a de que este efetivamente atende ao “seu” papel de regulador e ordenador social. É provável que tenham realmente esta compreensão suprarreal da instância jurídica na sociedade, mas é certo e provado que se utilizam desse entendimento do senso comum para melhor atender aos interesses que, na verdade, os resguardam e mantêm. As normas e regras jurídicas são propositadamente tratadas dogmaticamente e impostas, estando o aparelho jurídicos repressor: Tribunais, Juízes e Polícia em cerco constante para cumprimento e legitimação das mesmas.

² Adota a autora a definição de racismo cunhada por James Jones a partir de seus estudos desenvolvidos entre as décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos, que o conceitua como sendo “resultante da transformação de preconceito racial e/ou etnocentrismo, através do exercício de poder contra um grupo racial definido como inferior, por indivíduos e instituições, como apoio, intencional ou não de toda a cultura” (Jones apud Bertúlio, 2019, p. 89). O conceito de racismo será retomado no tópico seguinte deste capítulo teórico.

A percepção sobre esses níveis de compreensão do Direito importa ao exame sobre direitos e deveres e sua correlação com a ideia de que as garantias e os gozos dos direitos estão subordinados à manutenção de privilégios, que, conseqüentemente, nos remete a tratamento diferenciado ante os não privilegiados. E é nesse contexto que se torna possível inferir e refletir sobre a importância das ideologias racistas na formação, apreensão e utilização do Direito.

Voltando-nos a uma reflexão a partir da leitura clássica quanto às formas de governo, tem-se que a concepção de Winston Churchill que se perfilha ao entendimento de Aristóteles, por exemplo, que assevera ser a Democracia a melhor das piores, ou a pior das melhores, podendo ser identificada como uma degeneração da "politia", termo introduzido pelo teórico para caracterizar a forma de governo onde o poder soberano é exercido por muitos, ou seja, pela massa, visando o bem público, o interesse comum (Bobbio, 1988, p.56).

Bobbio (2000, p.12-20), na obra "O Futuro da Democracia", traz a definição de democracia mínima como uma contraposição a todas as formas de governo autocrático, caracterizada por um conjunto de regras primárias ou fundamentais, que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

Entretanto, para a definição mínima de democracia, prescinde-se, ainda, que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais, de forma a ser ofertada condição do exercício do poder escolha, sendo para isso necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, direitos que deram fundamento à emergência do estado liberal e que dão base à doutrina do estado de direito, o qual exerce o poder dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo.

No que tange às relações entre o liberalismo e a democracia, enuncia Bobbio (2006, p. 7-10) uma relação complexa, apesar de sua interligação, sendo apresentado o modelo democrático-liberal como capaz de preservar a livre existência do ser humano na sociedade de massas a partir da garantia de direitos individuais. Para o autor "hoje Estados liberais não-democráticos não seriam mais concebíveis, nem Estados democráticos que não fossem também liberais" (Bobbio, 2006, p. 43), considerando, ainda, que "a combinação entre liberalismo e democracia não apenas é possível, como também necessária" (Bobbio, 2006, p. 47).

Nessa perspectiva, não se vislumbra possibilidade de se pensar numa democracia para além da tradição liberal, que afirme e expanda direitos e liberdades. Em um contexto em que o pensamento liberal se arroga um lugar de privilégio no âmbito da defesa das liberdades, empurrando as demais correntes para o campo autoritário, não resta muito espaço para a luta por uma democracia pós-liberal ou não liberal.

Importa questionar em que medida é possível creditar ao liberalismo os louros exclusivos pela consagração dos direitos e liberdades de pensamento, de expressão, de reunião e de associação e que seria a defesa de tais direitos e liberdades a quintessência do Estado liberal.

A relação de complementariedade entre o liberalismo e a democracia tem um custo, haja vista que tanto a compatibilização conceitual entre o liberalismo e a democracia quanto a compreensão desta como desenvolvimento natural e promissor do Estado liberal só são possíveis "se [a democracia for] tomada não pelo lado de seu ideal igualitário, mas pelo lado de sua fórmula política, que é, como se viu, a soberania popular" (Bobbio, 2006, p. 42-43).

A invocação da soberania popular se configura em retórica, pois o liberalismo dos modernos e a democracia dos antigos foram, com frequência, antitéticos, na medida em que os liberais historicamente exprimiram uma profunda desconfiança para com toda forma de governo popular, o que os motivou a defender severas restrições no exercício

do direito ao sufrágio. Além disso, a associação entre ambos os termos implica o dever de interpretar a palavra democracia no seu sentido jurídico-procedimental, e não no sentido ético.

Partindo do raciocínio liberal/conservador, os estudos convencionais da Ciência do Direito informam que o Estado se consubstanciaria na instituição responsável pelo bem comum da população, devendo legislar para que governantes e governados ajam em adequação a tal fim. Questiona Dora Lúcia Bertúlio (2019, p. 24) esta linha interpretativa da seguinte forma:

Não é necessário, entretanto, qualquer aprofundamento na análise da realidade social dos Estados contemporâneos para se entender que não há só divergência entre o discurso e a prática, mas sim o contraste absoluto. O “bem comum” perseguido pelo Estado carece de nova conceituação da palavra “comum” já que os beneficiários da organização e serviços do Estado são ínfima minoria no todo da sociedade. Ao contrário, a grande massa da população é responsabilizada e paga pelos desercos dessa sociedade o papel coercitivo do Direito é exercido sobre a população miserável dos Estados: a maioria. Sobre esta atuam política e estrutura judiciária penal para atender a um requisito do “bem comum” da sociedade: defender a propriedade e evitar a violência.

Seguindo os modelos do liberalismo, o Direito brasileiro reproduz as ideias e princípios da democracia norte americana e das liberdades e garantias da Revolução Francesa, de forma que o ordenamento jurídico do final do Século XIX passam a privilegiar a igualdade, a liberdade e os direitos iguais, princípios insculpidos na Constituição de 1891, que passou a desvincular a aquisição da cidadania plena das categorias livre e liberto.

Ao questionar em sua tese de doutoramento “Como as singularidades da estruturação da sociedade brasileira se expressam no contexto neoliberal das mudanças e constrangimentos contemporâneos do Estado na globalização?” (2008, p. 24), a socióloga Anete Ivo investiga o histórico impasse que reparte a sociedade brasileira em dois estratos, uma pequena parcela que usufrui de níveis de riqueza equiparados a países de afortunada economia e um expressivo contingente de cidadãos que oscila entre viver acima e abaixo do horizonte da dignidade humana, colocando em evidência o processo histórico de constituição da questão social e da formação sociopolítica do

Brasil, assim como as relações paradoxais entre o papel social do Estado em uma cruzada planetária do (neo)liberalismo.

A Constituição Federal de 1988 institui o Estado Democrático de Direito, que se funda na soberania popular, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e na livre iniciativa, além do pluralismo político. Esse Estado seria indissociável da realização dos direitos fundamentais e dotado dos instrumentos que permitiriam o resgate da igualdade e da paz social pela lei, lei esta que não se prestaria só a corrigir as condições dos desiguais. A discussão sobre a cidadania está associada à discussão sobre as virtualidades e perspectivas da consolidação democrática no Brasil.

A menção à Constituição de 1988 é imprescindível para se desvelar o período histórico, haja vista ser por esse documento que se confere validade jurídica ao acordo democrático das vontades políticas no Brasil. No entanto, à revelia da recente conquista civilizatória, fruto da ampliação do espaço público de deliberação acerca dos destinos comuns do povo brasileiro, a economia globalizada e a reestruturação produtiva acabaram por desnaturar um dos mais importantes valores instituídos pelo texto constitucional: o da universalidade das políticas públicas em vistas à *sociabilidade real*. Tal foi o preço da integração econômica do Brasil no contexto mundial: a passagem do “paradigma universalista para as ações focalizadas de política social” (Ivo, 2008, p. 149).

Os resultados desse movimento foram uma crise de legitimidade promovida por interesses de classe divergentes e a perda cada vez mais flagrante de conteúdo social nas deliberações estatais, frente às reiteradas “recomendações” de instituições econômicas e financeiras internacionais. O ambiente não poderia ser mais fecundo para a sorrateira reconversão da questão social no país:

Exatamente quando se observa uma política de austeridade e contração de ‘emprego’, que envolve a desregulação dos direitos sociais, afirma-se um consenso generalizado em torno do compromisso do Estado na erradicação da ‘pobreza’, acompanhando a agenda prioritária das agências multilaterais (Ivo, 2008, p. 150).

O flagrante paradoxo entre aquilo que expressam os dispositivos constitucionais e as *escolhas eficientes* da gestão federal, desde a década de 1980 até os dias atuais, engloba os aspectos da privatização do sistema de proteção securitário; da flexibilização dos direitos sociais dos trabalhadores como argumento de viabilização de política de pleno emprego; da focalização do sistema de assistência social cujo parâmetro é o caráter moral de distinção de maus e bons pobres; e da parametrização da ideia de cidadania pelo critério econômico de consumo, mediante políticas de transferência direta de renda, em substituição ao poder aquisitivo conquistado no ingresso a circuitos formais de produção.

Trata-se, portanto, de um conjunto de orientações que se imbricam em uma relação de causalidade supostamente necessária, diante das contingências internas e externas. Dito de outro modo: surge uma nova concepção social e, com ela, um novo Estado social correlato. Pelo esvaziamento das formas clássicas de pertencimento social e solidário, a assistência social focalizada passa a ocupar o centro das intervenções estatais junto àqueles que, pelo menos por enquanto, não se deve abandonar.

Diante desses sintomas, o que se prescreveu foi um receituário de ações que tornou vã qualquer promessa de construção societária daquilo que, normativamente, se instituiu como Estado Democrático e Social de Direito. Como não poderia deixar de ser, é nos fatores de natureza economicista que reside a o diagnóstico liberal para o ajustamento de uma experiência democrática possível: diante da sobrecarga de demandas e da crise fiscal, prescrevem-se “uma substancial redução das atividades sociais do governo; uma redução das expectativas dos grupos sociais; e um aumento dos recursos e entradas à disposição do Estado.” (Ivo, 2008, p.154).

Em confluência com a agenda liberal, impõem-se medidas cujo propósito, se não exclusivo, mas primordial, é contornar exaustivamente os valores sociais tutelados pelos princípios constitucionais, rumo a uma nova institucionalidade democrática no Brasil.

Sob a recomendação de ajustes fiscais necessários e de uma política de estabilização monetária, a axiologia proposta pelo constituinte originário rendeu-se à política de gastos sociais com expressiva redução do elenco de responsabilidades às quais o Estado se vê juridicamente constrangido a obedecer. O vértice do texto constitucional, quando observadas as práticas estatais, deixou de ser a Constituição Social, sorrateiramente substituída pela Constituição Financeira, responsável, dentre outras exigências, por garantir a saúde fiscal, no âmbito do planejamento das políticas públicas.

A cidadania é concebida como sendo “um arcabouço de direitos, prerrogativas e deveres que configura um sistema de reciprocidades determinantes da natureza das relações entre os indivíduos entre si e com o Estado” (Rego, 2008, p. 149). O grau de democratização de uma sociedade poderia ser auferido a partir da radicação da cidadania na vida coletiva e sua configuração política normativa mais ampla poderia ser expressa por meio de um conjunto de valores morais e regras jurídicas e sociais, as quais estariam baseadas nas relações de reciprocidade e interdependência entre os indivíduos e diversos grupos sociais na concretude da ação coletiva.

Sustenta a autora que a dimensão normativa da cidadania se configurou concretamente em condição de igualdade de direitos civis, políticos e sociais, mas recorda, entretanto, que situação semelhante trouxe como consequências vertentes paradoxais construídas historicamente relativas à pertinência social e política dos vários grupos sociais. Isto porque, apesar do *status* de cidadão ter configurado importante força inclusiva dos indivíduos na vida nacional, funcionou também como significativa força de exclusão de grupos sociais, haja vista que:

(...) dispositivos excludentes, enraizados em fundamentações doutrinárias, paradoxalmente oriundos das antigas ordens regidas por privilégios e hierarquias sociais, garantiram por muito tempo a cultura política da exclusão de grandes contingentes de pessoas que conviviam no mesmo espaço de uma nação (Rego, 2008, p. 151).

Holston (2013, p. 95), ao se questionar sobre a singularidade da cidadania brasileira, formula comparações com as formulações das cidadanias francesa e estadunidense, experiências que teriam em comum a presença de um “ideal radical de igualdade”, o qual toma a identificação de um indivíduo como membro pleno do Estado-Nação como medida que garante a igualdade de tratamento, o que não seria o caso do Brasil, onde se opera uma cidadania diferenciada, na qual a incorporação dos indivíduos ao Estado-Nação não implica na igualdade legal entre os cidadãos.

A formulação da cidadania no Brasil, de acordo com o referido autor, toma o status atribuído a categorias sociais específicas como medida para o reconhecimento de direitos e a observância de diferenças sociais da ordem de gênero, raça, ocupação, propriedade, renda e educação, que são critérios utilizados para sua distribuição seletiva entre cidadãos de diferentes tipos. A cidadania, desta forma, não equipara cidadãos, constituindo, em verdade, medida “para diferenciar e uma forma de distanciar as pessoas umas das outras” (Holston, 2013, p. 23).

Analisando historicamente as Constituições brasileiras, Holston (2013, p. 45) sustenta que a formulação da cidadania brasileira comporta um sistema de distribuição diferenciada de direitos porque nela indivíduo e pessoa são fundidos, de forma a se legalizar privilégios. Dentro disso, o indivíduo se torna depositário de direitos que lhes são conferidos porque ele ou ela são um certo tipo de pessoa social. Concebe que o ordenamento jurídico não é inoperante.

Ao revês. São, em verdade, especialmente eficazes na manutenção de uma estrutura social profundamente hierarquizada que perpetua privilégios das elites nacionais em prejuízo de grande parcela dos brasileiros. O que se observa é o “mau governo da lei”, instrumentalizada como um sistema de estratégias e complicações burocráticas usado pelo Estado e por indivíduos para ofuscar problemas, neutralizar oponentes, garantir a impunidade e, acima de tudo, legalizar o ilegal (Holston, 2013, p. 44).

A legislação fundiária é o exemplo. As leis de terra no Brasil formam “um instrumento de desordem calculada” (Holston, 2013, p. 266), elaboradas para favorecer a manutenção de conflitos e incorporar ilegalidades dentro dos processos legais, beneficiando grupos com recursos políticos e econômicos capazes de fazer valer seus interesses. O resultado foi a concentração de terra na mão de poucos.

Fato é que o pacto político-institucional federativo não expressa a realidade urbano-territorial efetivamente criada no país e que a ordem jurídico-política constitucional não expressa a ordem político-social construída no cotidiano dos processos políticos do país, tonando-se inúmeras e complexas as questões a serem enfrentadas na perspectiva da gestão político-administrativa.

Necessária, assim, que se desvele e se deixe de minimizar a natureza elitista da ação histórica do Estado no planejamento urbano, que muitas vezes se faz pela própria “ausência”, o que constitui, em verdade, um tipo de planejamento territorial perverso que desemboca na crise urbano-ambiental e de moradia. Por meio de legislação urbanística elitista e gestão urbana excludente, as políticas públicas por muitas vezes têm agravado a segregação socioespacial.

É nesse contexto que surgem os movimentos sociais e as lutas emancipatórias, configurado pela desigualdade social estruturante característica da América Latina e pela manutenção de um Estado Oligárquico, constituindo ações de resistência e reivindicativas em sociedades extremamente excludentes, desiguais e discriminatórias.

A questão do acesso à terra está intimamente ligada à questão da habitação. Caracterizada fortemente na contemporaneidade pela competição entre necessidades de habitação de amplas camadas populares e os interesses da especulação financeira e imobiliária, se transfigura no tempo e em qualidade. A regulação do acesso à terra urbana constitui, assim, variável importante na efetivação dos direitos humanos, em especial do direito à moradia.

O cotidiano da classe trabalhadora é marcado pela pobreza e pela miséria, oriundas do capitalismo dependente, realidade que se transfigura na concentração fundiária, superexploração, falta de acesso a direitos humanos e sociais básicos, o que dá ensejo à elaboração de uma plataforma de mudanças e bandeiras de luta. Em um processo de crítica teórica e prática à dominação capitalista, busca-se fomentar possibilidades de alteração da realidade.

A organização interna das cidades brasileiras, sejam elas grandes, médias ou pequenas, revela um problema estrutural, cuja análise sistêmica permite verificar como todos os fatores mutuamente se causam, perpetuando a problemática.

E na cidade, espaço de tensão e disputa, os movimentos sociais emergem e se fortalecem. Compreendidos como “ações coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas de indivíduos se organizarem e expressarem duas demandas” (Gohn, 2013, p. 309), no exercício do “agir comunicativo” definido por Habermas, representam forças sociais organizadas que promovem a criação e o desenvolvimento de novos saberes. Pode-se afirmar, por meio de uma perspectiva histórica, que os movimentos sociais sempre existiram, variando ciclicamente, de forma ascendente ou descendente conforme a conjuntura sociopolítica.

Contemporaneamente, é nas cidades, principal lugar onde se dá a reprodução da força de trabalho, que se evidenciam as contradições entre os “interesses” do capital e os interesses das pessoas que ali residem, constituindo, assim, ambiente propício para os embates ideológicos. Isto porque a melhoria das condições de vida não está ligada apenas à melhoria de salários ou da distribuição de renda, pois dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas.

Atrelado a isso, há ainda a perspectiva da cidade como um produto, um grande negócio, especialmente para os capitais que ganham, a partir da sua produção e exploração, lucros, juros e rendas. Diante disto, há uma disputa fundamental entre os

que visam apenas extrair ganhos e os que almejam o bem viver nas cidades (Maricato, 2013, p. 19-20).

As cidades sempre constituíram locais de desenvolvimentos geográficos desiguais, essas diferenças, entretanto, vêm se proliferando e se intensificando, de forma a, inevitavelmente, intensificar a tensão civil, traçando o cenário de conflito social. Em verdade, as cidades nunca foram completamente harmoniosas, desvencilhadas de confusão, conflito e violência ³.

A negação dos direitos aos menos afortunados pelo Estado é histórica no Brasil, o que torna evidente, invariavelmente, o beneficiamento de parte seleta da população, quais sejam os que detêm grandes propriedades, meios de produção, meios de comunicação, ou somas em capital capaz de dispensá-los do trabalho. E o Estado, na negação de princípios fundamentais, utiliza-se, inclusive, de forte aparato repressor para coibir ações reivindicativas.

Os movimentos sociais pela concretização do direito à moradia questionam direito social fundamental diretamente ligado ao direito à cidade⁴. A luta pela terra no Brasil, na seara dos movimentos articulados em torno do direito à cidade, é uma luta pela concretização do direito ao trabalho e pela moradia. Esses movimentos partem do pressuposto de que ações coletivas constituem forma legítima e eficaz de garantir o direito à terra a partir da sua democratização e que a ação é precipuamente política, um embate contra o Estado mediador de interesses dos detentores dos meios de produção.

³ Exemplifica Harvey (2013, p. 29): “(...) Basta nos lembrarmos das histórias das Comunas de Paris de 1871, ou das revoltas de 1864 contra o alistamento, para vermos o quão longe chegamos. Mas, igualmente, basta pensar na violência urbana que mais recentemente consumiu Belfast, que destruiu Beirute e Sarajevo, que fez Bombaim e Ahmedabad tremerem e transformou em ruínas a Palestina. Nem mesmo Los Angeles – a cidade dos anjos – foi poupada. A única pergunta interessante é se os resultados são criativos ou destrutivos. Normalmente são ambos: a cidade tem sido por muito tempo um epicentro de criatividade destrutiva”.

⁴ O direito à cidade concebido como um direito que vai além do de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora, constituindo o direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os nossos mais profundos desejos, direito que se caracteriza por ser mais coletivo que individual, haja vista que reinventar a cidade depende do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. (Harvey, 2014, p. 28)

Constata Holston (2013, p. 228), a partir de sua pesquisa etnográfica, que a ocupação de terras, os conflitos em torno da sua posse, as novas formas de organização política, e o melhoramento das moradias, fez emergir novos atores políticos e uma nova concepção de cidadania que questiona regimes de privilégios. Esses novos sujeitos políticos nasceram da luta pela legalização das moradias e da experiência da propriedade, ressignificando práticas e “valores vinculados classicamente à propriedade fundiária na história da cidadania”. A lei passou a ser um ativo para os moradores da periferia, que buscaram aprender a dominar as complicações da legislação em seu favor, tal como as elites sempre o fizeram. Mas, neste caso, o “mau governo da lei” não expressaria uma tentativa de corromper a cidadania, mas sim de se incluir nela.

Desde sua emergência, contudo, os movimentos sociais de luta por moradia não são vistos com benevolência nem pela imprensa, nem pelas classes proprietárias e nem pelo Estado, por utilizarem da ocupação coletiva de terras como principal instrumento de mobilização, concebido como processo de invasão de propriedade pública ou privada que fere diretamente o direito de propriedade na sociedade capitalista (Aragão, 1994, p. 61)

No Brasil, não somente movimentos sociais, mas ONGs e entidades profissionais e de trabalhadores, têm intensificado a luta pelos direitos humanos, em especial o direito à moradia. Os resultados da intensificação da luta pelo direito à moradia vêm se refletindo, destacadamente a partir da década de 1980, na legislação, com destaque para a Constituição Federal de 1988 e o capítulo sobre política urbana, a inclusão do direito à moradia dentre os direitos sociais, a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades, a institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social, a criação de mecanismos de regularização fundiária em imóveis públicos e o acesso de cooperativas e associações de moradores a recursos públicos para a construção de moradias.

Entretanto, a despeito da aprovação da Constituição Federal em 1988⁵, da entrada em vigor de muitas legislações municipais, haja vista determinar o Estatuto das Cidades a elaboração de planos diretores para municípios com 20 mil habitantes ou mais, e de serem numerosos os tratados e convenções assinados pelo governo do Brasil, muitos com força de lei, prevalecem, ainda, imensuráveis desigualdades socioambientais, particularmente a crise da moradia no país. A contradição entre a sofisticação nos aparatos jurídicos e o seu descompasso com a realidade é expressão sintomática da complexidade de um Estado marcado pelo patrimonialismo e pela singularidade de suas desigualdades sempre presentes e atuantes.

Os movimentos sociais urbanos que emergem das periferias fizeram surgir na esfera pública novos atores políticos que, a partir da linguagem dos direitos, expandiram a cidadania democrática calcada em princípios igualitários. Este movimento, que está em processo nas últimas décadas, tem o potencial de contestar os aspectos disjuntivos de nossa democracia, aspirando possibilidade de criação de condições para a consolidação de um modelo capaz de diminuir desigualdades e injustiças históricas.

Vale a reflexão quanto ao fato de que, apesar dos movimentos sociais urbanos não terem deixado de ocupar imóveis ociosos que não atendem à função social da propriedade e, conseqüentemente, a função social da cidade, e continuarem organizando amplas manifestações de rua, suas conquistas de maior destaque acabam se restringindo a um caráter eminentemente jurídico e institucional. Teme-se que a questão interfira na possibilidade dos movimentos urbanos incitarem o debate de temas estruturais, dentro de um contexto em que a atenção maior está voltada para a busca de melhores condições de vida.

⁵ Ivo (2008, p. 149), ao discutir sobre as inflexões da questão social contemporânea e apresentar os pressupostos políticos e econômicos envolvidos no encaminhamento das políticas brasileiras de proteção social nas décadas de 1980 e 1990, infere que a revelia da recente conquista civilizatória que foi a Constituição Federal de 1988 (fruto da ampliação do espaço público de deliberação acerca dos destinos comuns do povo brasileiro), a economia globalizada e a reestruturação produtiva acabaram por desnaturar um dos mais importantes valores instituídos pelo texto constitucional: o da universalidade das políticas públicas em vistas à *sociabilidade real*. Tal foi o preço da integração econômica do Brasil no contexto mundial: a passagem do “paradigma universalista para as ações focalizadas de política social”

As disputas por direitos nas últimas décadas demonstram o quanto o racismo demarcou os limites dos processos de construção da cidadania, pois, mesmo diante de avanços em políticas afirmativas, ocorre simultaneamente o incremento de práticas de genocídio, o que reforça o argumento da capacidade do campo político, econômico e cultural, incluindo aqui o acadêmico, de invisibilizar e recriar novas dinâmicas de opressão.

2.2 DIREITO, RACISMO E ACESSO À TERRA: A ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

A cidade, transformada na modernidade em objeto de consumo, local de espetacularização, constitui ambiente propício à contraposição de interesses. Contemporaneamente, é nas cidades, principal lugar onde se dá a reprodução da força de trabalho, que se evidenciam as contradições entre os "interesses" do capital e os interesses das pessoas que ali residem, constituindo, assim, ambiente propício para os embates ideológicos.

O modelo desenvolvimentista e socialmente perverso implementado no Brasil resultou em uma das sociedades mais desiguais do mundo, na qual a maior parte da população não tem suas necessidades básicas atendidas. A construção social do espaço reflete as relações sociais ao mesmo tempo em que incide sobre elas, evidenciando que a questão de classe, raça e gênero são indissociáveis da experiência que cada um tem do espaço no qual habita e circula.

O racismo acaba sendo uma categoria que se perde na luta de classes. Isto porque, o preconceito é lido como social ou econômico e não racial, posto que a população negra sofre discriminação por ser pertencente às classes desprovidas economicamente, de forma que o ser negro não é colocado como determinante da discriminação, mas como fato circunstancial (Bertúlio, 2019, p. 94)

O sistema jurídico se apresenta como demarcador do espaço destinado às pessoas negras, utilizando-se de mecanismos legais de controle, disciplinando normas de comportamento, saneamento, construção, uso do solo, circulação, dentre outras. Dentro desse contexto é que se insere a discussão quanto ao racismo urbanístico, aqui colocado como uma das formas de desdobramentos intrínsecos desse panorama social afeito às questões de ordem urbanística, no qual se desvela o racismo como lógica estruturante das sociedades capitalistas, processo histórico e político que deve ser analisado sob o prisma da institucionalidade e do poder (Almeida, 2019, p. 46-55).

Entender o que é racismo e como a ideia de diferentes raças foi utilizada nos processos de colonização como uma ferramenta que legitimou a subjugação e a exploração de humanos considerados menos humanos para a manutenção do sistema de acumulação e reprodução do capital é compreender a apropriação, a construção e os impactos sobre os territórios.

Para tanto, adotamos a concepção de racismo como sendo o exercício de poder manifestado por meio de práticas sistemáticas de discriminação, conscientes ou inconscientes, perpetradas por indivíduos e instituições contra grupo racial definido como inferior, que culminam em desvantagens ou privilégios, a depender do grupo racial ao qual se pertença, com apoio da cultura (Bertúlio, 2019, p. 88-89). Trabalhando com a perspectiva de racismos, Dora Lúcia Bertúlio (2019, p. 90-93) os categoriza em três tipos: o racismo individual, o racismo institucional e o racismo cultural.

O racismo individual é concebido como a crença na superioridade de uma raça com relação a outra com imposição de sanções comportamentais, o qual opera por meio de julgamentos baseados em traços físicos (genótipo ou fenótipo) que são determinantes de comportamentos, qualidades morais ou intelectuais etc (Bertúlio, 2019, p. 90).

O conceito de racismo institucional está alinhado à ideia de manipulação de ações oficiais de instituições a fim de excluir e prejudicar indivíduos ou grupos racialmente

distintos, ou seja, com fins de atingir objetivos racistas, sendo as instituições uma extensão do pensamento racista individual (Bertúlio, 2019, p. 91-92)

Por fim, conceitua a autora racismo cultural como sendo expressão do racismo que manifesta superioridade da herança cultural de uma raça em relação a outra, de forma a correlacionar fatores culturais e raciais para constituição de uma base sistemática para o tratamento da inferioridade. (Bertúlio, 2019, p. 92-93)

Silvio Luiz de Almeida (2019), desenvolve também o conceito de racismos a partir de uma tríade, a concepção individualista, a institucional e a estrutural, classificação baseada nos critérios relacionais entre: racismo e subjetividade; racismo e Estado; e racismo e economia.

O racismo a partir da concepção individualista é compreendido como uma espécie de “anormalidade”, fenômeno ético ou psicológico de caráter individual ou coletivo, atribuído a grupos isolados, uma espécie de “irracionalidade” a ser combatida no campo jurídico por meio de aplicação de sanções civis e/ou penais. Adverte Almeida (2019, p. 36), entretanto, que esta concepção de racismo, por sobrelevar a natureza psicológica do fenômeno sobre sua natureza política, pode negar sua existência o restringindo ao “preconceito”.

A concepção institucional do racismo é percebida como resultado do funcionamento das instituições, que atuam em uma dinâmica que confere desvantagens e privilégios a grupos raciais distintos, direta ou indiretamente, sendo os conflitos raciais parte das instituições (Almeida, 2019, p. 37-40).

A desigualdade racial se coloca, assim, como característica da sociedade que não se restringe à ação isolada de grupos ou indivíduos racistas, sendo fundamentalmente a hegemonização das instituições por determinados grupos raciais meio de instrumentalização de mecanismos institucionais para impor interesses políticos e econômicos. O domínio se dá a partir do estabelecimento de parâmetros

discriminatórios baseados na raça. Por consequência, a cultura, os padrões estéticos e as práticas de poder da branquitude são colocados como o horizonte civilizatório.

O conceito de racismo estrutural, como terceira concepção do racismo, é disposto por Almeida (2019, p. 47-51) como decorrente da própria estrutura social, do modo como se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas, familiares. O racismo é regra e não exceção. O racismo é parte da ordem social, sendo reproduzido pelas instituições e indivíduos, e é caracterizado por ser um processo histórico e político que cria condições sociais para que grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática.

Conceituar o racismo a partir de suas multifacetadas perspectivas, nos possibilita compreender que esta, na qualidade de ideologia científica de dominação que propiciou a prática de critérios de controle social e de aquisição de privilégios por grupos sociais, produziu no Brasil importantes segregações sociais e limitação de acesso a direitos (Cunha Júnior, 2023, p. 281).

O racismo, que se materializa como discriminação racial, por seu caráter sistêmico, não se trata apenas de ato ou conjunto de atos discriminatórios, mas de um processo em que condições de subalternidade e de privilégio que se distribuem entre grupos raciais e se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações sociais, se articulando com a segregação racial espacial, ou seja, com a divisão espacial de grupos racializados em localidades específicas (bairros, guetos, bantustões, periferias) com ou sem acesso serviços públicos e privados específicos.

A injustiça ambiental, como consequente reprodução da própria organização desigual das sociedades, impõe à parcela da população o encargo de suportar de maneira desproporcional os danos e riscos ambientais, evidenciando-se que, via de regra, é aos locais em que vivem comunidades indígenas, negras ou socioeconomicamente vulnerabilizadas que são destinados a degradação do ambiente e respectivos impactos gravosos.

Entendendo a justiça ambiental como um princípio norteador para a construção de realidades mais justas, partirmos do conceito desenvolvido pelo professor de urbanismo e política ambiental da Universidade do Sul do Texas Robert Boullard, que informa ser a justiça ambiental:

A busca do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas. (*apud* Acselrad, 2004, p. 9)

O conceito de racismo ambiental, que está atrelado aos conceitos de justiça e injustiça ambiental, se refere a políticas, práticas, diretivas que afetem, de forma direta ou indireta, voluntária ou involuntária, pessoas, grupos, comunidades, populações racializadas, fortalecendo a estratificação das pessoas, dos lugares e dos trabalhos. Argumenta ainda Robert Boullard (2005, não paginado) em seu artigo "Ética e Racismo ambiental" que:

(...) As instituições governamentais, jurídicas, econômicas, políticas e militares reforçam o racismo ambiental e influem na utilização local da terra, na aplicação de normas ambientais no estabelecimento de instalações industriais e, de forma particular, os lugares onde moram, trabalham e têm o seu lazer as pessoas de cor. O racismo ambiental está muito arraigado sendo muito difícil de erradicar.

O que se observa é que a distribuição desigual dos danos e riscos ambientais segue o modelo da própria urbanização, que historicamente vem se estruturando enquanto espaço excludente e racialmente demarcado, onde padrões de renda, nível de escolaridade, raça/cor da pele, gênero e local no qual se habita delineia quais são as populações vulnerabilizadas mais impactadas, haja vista que a forma de planejamento, produção, ocupação, apropriação e circulação territorial produz impactos diretos sobre o meio ambiente.

A partir de perspectivas históricas, filosóficas, sociológicas, econômicas e jurídicas, é possível entender a essencialidade da terra nas relações sociais, para além das

relações econômicas. Refletir sobre a logística de distribuição da terra urbana, que nasce, em verdade, da distribuição da terra rural, e seus impactos sobre a produção e ocupação desigual do espaço e, conseqüentemente, sobre a questão habitacional, é imperativo devendo ser feita a partir da perspectiva do racismo estrutural, de forma que possamos suplantar a negação do papel da raça na geração das desigualdades.

Pensar a estrutura fundiária no Brasil, perpassando pelas concepções dos institutos da posse e da propriedade privada, prescinde da análise sobre a essencialidade da terra nas relações econômicas e, conseqüentemente, nas relações sociais, de forma a determinar a titulação do poder econômico no decorrer da história.

O conceito de propriedade desenvolvido na Modernidade, se relaciona ao conjunto de poderes de usar, gozar e dispor reconhecido ao titular de um bem, sendo concebida de forma absoluta, exclusiva e perpétua. Tem-se, assim, que a noção de propriedade da terra como garantidora de direitos e exclusividade ao seu titular surge no Século XVIII com a ascensão da burguesia. Desse aspecto intrinsecamente monopolista da propriedade privada, nasce a renda fundiária, que somente se materializa a partir da escassez da propriedade, sendo, por isso, a história da sociedade burguesa fincada na concentração das terras, seu cerceamento e privatização (Botelho, 2016, p. 4).

Sobre a concepção de propriedade privada e a gênese do seu delineamento no sistema capitalista infere Anna Lyvia Ribeiro (2020, p. 24):

O individualismo e a ideia de direito subjetivo explicam a origem da sociedade burguesa ao consistir em um programa político da burguesia que possibilitou a atuação social desse grupo, além de consolidar as bases do sistema capitalista em formação. A acumulação privada e a concorrência entre indivíduos juridicamente livres e iguais integram a estrutura da economia capitalista, contudo se legitima a acumulação de bens como um direito do indivíduo oponível a todos, isto é, a riqueza não é compartilhada e há um direito de apropriação por alguns em face dos demais.

Nesta toada, o Direito apresenta papel de destaque para a consolidação da estrutura capitalista e na implementação do programa político burguês. Especificamente no cenário brasileiro, a concepção da terra como ativo econômico, em que se funda o

exercício de qualquer atividade produtiva, se defronta com restrições de acesso à terra à população negra, estabelecidas historicamente e que são renovadas estruturalmente.

A análise histórica da questão fundiária brasileira remonta o período do mercantilismo e colonialismo com exploração sistemática dos territórios colonizados. As viagens transatlânticas realizadas pelos portugueses e espanhóis ao longo do Século XV, com fins na abertura de novos mercados para os produtos comercializados pela Europa, possibilitaram a globalização do comércio com crescimento exponencial de apropriação de novas terras e da comercialização de novos produtos e de novas gentes, especialmente os escravos negros.

Portugal, manteve o domínio público da totalidade das terras brasileiras no período de colonização, tendo se assenhorado do território por meio da apropriação privada de vastas extensões de terra, mediante espoliação violentamente a população indígena originária da terra, que a explorava coletivamente. Institui-se, assim, a propriedade privada, privilégio de poucos, desejo e necessidade de muitos.

O sistema de apropriação de terras perdurou durante as expedições sertanistas, bandeirantes e desenvolvimentistas, apresentando o objetivo adentrar o interior do país na busca de glebas para além da costa marítima. As sesmarias, regime de concessão transplantado de Portugal para a Brasil, consistia na doação gratuita de terras em abundância a quem possuísse os meios para cultivá-la, sendo concedida pelos representantes do rei em nome dos interesses deste com o fim de se conferir *status* e prestígio social aos seus proprietários. Originalmente, a doação de sesmarias apresentava fins em solucionar uma crise de abastecimento no reino português (Silva, 1997, p. 16).

Entre 1822 e 1850 foi um período que se caracterizou pela urgência de constituição do Estado Nacional independente e a necessidade de consolidação e manutenção da unidade nacional, não tendo havido direcionamento de esforços para regularizar as terras públicas, não dando o Estado prioridade à definição de seu direito de propriedade

da terra. O desenvolvimento econômico interno aparentemente não necessitava, naquele período, de medida regulatória sobre a terra. O resultado, conforme aponta Silva (1996, não paginado), foi que nesse período a posse constituiu única forma de aquisição de domínio sobre as terras, ainda que apenas de fato, tendo sido esse período conhecido como a “fase áurea do posseiro”.

Apesar do sistema de concessão de sesmarias adotar regramento que condicionava a doação à produtividade da terra, sinaliza Silva (1997, p. 16) que não houve êxito a tentativa de impedir que grandes latifúndios improdutivos surgissem, seja por conta do caráter predatório da agricultura aqui praticada, baseada em técnicas rudimentares que promoviam um rápido esgotamento do solo e no trabalho escravo, seja a utilização de grandes extensões de terra para garantir explorações futuras ou mesmo para reserva de valor.

Em total e escancarado descontrole da situação fundiária, marcada pela formação dos grandes latifúndios e que caracteriza a forma de distribuição na terra por meio de sua concentração, o sistema sesmarial foi abolido em 1822, advindo a primeira Constituição Federal brasileira em 1824, na qual houve previsão da garantia ao direito de propriedade de maneira plena, direito adquirido por meio da ocupação. Em 18 de setembro de 1850 é promulgada a Lei nº 601, a Lei de Terras, legislação que buscou regular a questão fundiária de forma ampla. A Lei de Terras marca o fim do chamado "regime de posses" no Brasil.

Tanto o instituto da legitimação de posse quanto o das terras devolutas são criações da Lei de Terras de 1850. Ao disciplinar sobre as terras devolutas, quais sejam aquelas dadas em sesmaria cujo donatário não cumprisse as obrigações de seu título, a lei destaca algumas situações nas quais seria possível conferir ao posseiro título definitivo de domínio e, conseqüentemente, a legitimação de posse. A posse se mostrou como uma alternativa de ocupação também para o pequeno lavrador que não tinha condições de requerer uma sesmaria, estando viabilizada, desta forma, a apropriação territorial não prevista regularmente na legislação.

A Lei de Terras enuncia o princípio da aquisição, ou seja, as terras somente estariam acessíveis por intermédio da compra. O Estado institui, assim, não somente uma esfera privada, mas um mercado de terras. Como consequência, o ordenamento jurídico promove a cisão da sociedade em proprietários e não proprietários, trabalhando, portanto, numa lógica de antinomias. O direito convida e encaminha a sociedade brasileira a se tornar proprietária se, dentro de suas regras, desejasse alcançar o *status* de sujeito de direitos.

Paripasso ao processo de reformulação do regime de propriedade da terra que universalizou a característica de mercadoria e fez surgir a propriedade privada no Brasil, com a conseqüente limitação do acesso à terra, se desenvolve o processo de alteração da qualidade da mão de obra utilizada para exploração das atividades econômicas. O trabalho escravo “não mais interessava” ao novo modo de produção em escala global.

Anna Lyvia Ribeiro (2020) ao analisar os impactos sobre a população negra considerada liberta após a abolição da escravatura resultantes da alteração realizada na legislação fundiária, por meio da qual a característica mercadoria pertencente ao escravo foi transferida para a terra com finalidade de proteger o monopólio de classe dos senhores, senhores brancos, diga-se, ilustra de maneira assertiva a forma como o direito e suas instituições operam o pacto narcísico (Bento, 2022) para a manutenção de privilégios de pessoas brancas mediante o genocídio de das populações negras e indígenas.

A Lei de Terras, e o seu regulamento, Decreto n.1.318 de 30 de janeiro de 1854, instituíram mecanismos legais e jurídicos que mantiveram o padrão de trabalho explorado via regime escravista, com o explícito objetivo de garantir minimamente viabilidade de manutenção da economia cafeeira sob suas bases de origem, diante das transformações decorrentes do fim do tráfico negreiro, sustentando Anna Lyvia Ribeiro (2020, p. 50-51) que:

O que se constata a partir de 1850, portanto, é (i) cessação do tráfico negreiro; (ii) estímulo à implantação de uma política de imigração de trabalhadores estrangeiros com a finalidade de substituir a mão de obra escrava existente, principalmente para atuação na economia do café; e (iii) limitação do acesso a terra que passa a ser restrito à aquisição pela compra, correspondendo a criação da propriedade privada no país.

A estrutura fundiária brasileira já caracterizada por grandes propriedades, também passa a ter um caráter altamente concentrador, considerando o monopólio estabelecido pela Lei de Terras que elevou à ilegalidade outras formas de ocupação que não decorressem da aquisição da propriedade.

Em 1850 os escravos não acessariam as terras por não serem livres, titularidades de direitos e da sua própria força de trabalho e tampouco dotados de poder econômico para proceder tal aquisição. Inevitável prosseguir analisando a formalização da liberdade desses indivíduos realizada em 1888 e a condição econômica e social que passaram a ter em um cenário de trabalho livre e posteriormente assalariado.

Ao legalizar as posses existentes à época, a Lei de Terras promove a primeira regularização fundiária de que se tem notícia em nossa história. Os contornos jurídicos do instituto da posse civil no direito brasileiro passam a ser determinados por tal perspectiva, a qual, quando distanciada da propriedade, será sempre representada como situação de incompletude e precariedade.

Alterações importantes na relação entre o poder central e o das suas unidades constitutivas foram procedidas com a mudança institucional que resultou da alteração da forma de Estado de Monarquia para República, surgindo uma tendência à descentralização do poder, que conferiu aos entes federativos autonomia e acesso ao patrimônio das terras devolutas, incumbindo-lhes de identificar, demarcar e dispor delas conforme seus interesses, ocorrendo o abandono de uma política nacional de terras de forma a ofertar aos grandes proprietários/posseiros as condições para influenciar poderosa e decisivamente sobre a política de terras dos Estados e Municípios (Silva, 1996, não paginado).

Extenso processo de invasão e usurpação de terras por particulares teve início no Brasil durante a República Velha mediante uso de artifícios fraudulentos. A Lei nº 4.504 de 1964, Estatuto da Terra, e Lei nº 6.383 de 1976, novo regramento sobre processo discriminatório de terras devolutas, constituem o marco jurídico da época. O procedimento que caracterizaria a legitimação possessória não mais seria o processo

administrativo, mas o judicial. Editados em consonância com as Constituições brasileiras de 1946, de 1967 e à sua Emenda nº 1 de 1969, os referidos instrumentos normativos, deram corpo ao instituto como procedimento preparatório da compra da terra pelo posseiro.

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela política agrária do governo militar, que apresentou como um dos principais pontos a ser alcançado a regularização fundiária. Os trabalhadores rurais, à época, tornaram a reforma agrária um dos temas de discussão nacional, por meio de sua organização em sindicatos, tendo havido, conseqüentemente, o acirramento dos conflitos sociais no campo, com a luta dos camponeses e trabalhadores rurais pela posse da terra, os Sem-Terra (Moraes e Vivas, 2014, p. 144).

Tendo tomado por fundamento da Função Social da Propriedade, o Estatuto da Terra promulgado com o objetivo de regulamentar a desapropriação por interesse social. Apesentando com finalidade a promoção do desenvolvimento rural pela melhoria da produtividade agrícola e na integração da agricultura com a indústria, o aparato, que poderia ter constituído resposta às lutas dos movimentos sociais no campo, acabou se tornando uma ação conjunta de indústrias e latifundiários por interesses próprios.

Avanços na regulação da questão fundiária foram propostos com a redemocratização, tendo sido, durante os anos de 1980, amplamente debatida a desapropriação da terra para fins de reforma agrária durante a Constituinte. Promulgada a Constituição Federal de 1988, a propriedade privada passa a adquirir caráter utilitário à sociedade diante da relativização do exercício dos direitos individuais pela Função Social da Propriedade. A política urbana, a partir do novo marco constitucional, passa a ser regulamentada por meio do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001).

A despeito de todo o arcabouço jurídico desenvolvido e implementado ao longo da história, a regulamentação legal referente à questão da terra, rural e urbana, não tem apresentado capacidade na resolução da problemática fundiária por serem ambíguas e

contraditórias, trazendo evidente favorecimento à manutenção do sistema de distribuição de terra baseado na concentração por poucos e, conseqüentemente, agravando os problemas sociais.

A negação dos direitos aos menos afortunados pelo Estado é histórica no Brasil, o que torna evidente, invariavelmente, o beneficiamento de parte seleta da população, ou seja, a burguesia branca que mantém a detenção de grandes propriedades, meios de produção, meios de comunicação, ou somas em capital capaz de dispensá-los do trabalho. E o Estado, na negação de princípios fundamentais, utiliza-se, inclusive, de forte aparato repressor para coibir ações reivindicativas (Nunes, 2017, p. 257).

Aos grupos econômica e socialmente vulneráveis cabe o preço das externalidades negativas do desenvolvimento urbano no contexto de penetração do capital imobiliário globalizado, o que se evidencia por meio da questão habitacional e do acesso à terra, seja por falta de unidades habitacionais e condições técnicas das unidades existentes ou pela precariedade da urbanização das favelas e assentamentos populares, localizados nas periferias das cidades (Moraes e Vivas, 2014, p. 149).

Muitos desses direitos negados são direitos metaindividuais, que se associam à própria vivência social, de forma a reproduzir qualitativamente a vida em sociedade. Nesse interim, insere-se o próprio direito à cidade, associado à valorização da qualidade de vida humana e digna, do patrimônio cultural e social, do direito à moradia e ao transporte público, direitos sociais insertos no artigo 6º de nossa Constituição, por meio, respectivamente, das Emendas nº 26/2000 e nº 90/2015.

O que se escancara, em verdade, é a legitimação do desenvolvimento de um processo gradual de formação de um mercado imobiliário pleno, mediante participação do Estado, caracterizado pela “resistência” à penetração do capital na produção da habitação, o que, conseqüentemente gera pesados encargos, transferidos à força de trabalho, especificamente à população negra, de custeio direito de sua reprodução.

O direito na sociedade capitalista perpassa por diversas tensões e expressões contraditórias por ser, em essência, necessariamente um direito paradoxo, apresentando limites e potencialidades a serem definidas diante das lutas e pressões populares que envolvem questões de raça, classe e gênero. Apesar de suas contradições, a peleja pela concretização de direitos constitui necessidade imediata, no âmbito da qual os sujeitos coletivos tendem a se fortalecer.

O racismo, em suas diversas formas, articulou parte significativa das nossas desigualdades sociais e dos problemas urbanos que se proliferam nas cidades brasileiras e seus espaços urbanos, que são hoje a síntese complexa dessas desigualdades e produto das políticas conservadoras republicanas que promoveram a imigração europeia e a repressão das potencialidades das populações negras.

Mesmo que se remonte a origem do racismo a razões econômicas que se relacionam a conquista, apropriação e acúmulo de territórios e ativos financeiros, e/ou políticas de conquista de dominação de povos, contemporaneamente a questão racial está autonomizada, indo além da questão social, política ou econômica, para atuar paralelamente a estas (Bertúlio, 2019, p. 6-7). A negação do acesso à propriedade imobiliária aliada ao racismo estrutural traz elucidações sobre a situação socioeconômica da população negra na contemporaneidade, negritando a problemática da ausência do acúmulo de capital em perspectiva intergeracional (Ribeiro, A., 2020, p. 18-21).

A discussão sobre o racismo fundiário, expressão cunhada por Tatiana Emília Dias Gomes (2018) com fins em denunciar que o elevado índice de concentração de terras no Brasil tem cor, evidencia a complexa trama articulada por meio de ações violentas da branquitude⁶ contra os corpos, as culturas, os territórios e os bens ambientais das

⁶ Branquitude aqui concebida, conforme pensado por Cida Bento (2022), como sendo um fenômeno que se desenvolve histórica e socialmente, a partir do qual instituições públicas, privadas e da sociedade civil definem, regulamentam e transmitem um *modus operandi* que padroniza e homogeniza processos, ferramentas, sistemas de valores, perfil de empregados e lideranças, majoritariamente masculino e branco, em transmissão intergeracional, sem alterar substancialmente a hierarquia das relações,

populações negras e indígenas; de formas jurídicas limitadoras e esterilizadoras de cosmovisões, da atuação do aparato estatal no genocídio dessas populações.

Atentando-se, assim, para a centralidade da cidade como espaço jurídico-político, haja vista ser sobretudo nas cidades onde se articula a forma de organização da sociedade moderna, sob as bases de relações sociais calcados no racismo, no heteropatriarcado, no eurocentrismo e no patrimonialismo, concebe-se que os diversos grupos sociais, especialmente os vulnerabilizados, têm diferentes possibilidades de apropriação dos espaços e aparatos públicos. A divisão sociorracial das cidades, o grau de formação educacional institucional, o acesso a condições de saneamento, saúde, o acesso ao lazer e outros exemplos dão os contornos da concretização do projeto de segregação racial.

Conforme dados levantados e disponibilizados pelo *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*- IPEA (2011), 43% da população negra no Brasil se encontra abaixo da linha da pobreza, e 19% destes, recebe menos de um quarto de salário-mínimo. O referido Instituto aponta, ainda, que 66% das habitações irregulares e assentamentos subnormais são chefiados pela população negra, sendo a sua maioria por mulheres negras, o que escancara simultaneamente o racismo estrutural e institucional a que a sociedade brasileira está submetida.

Por meio de legislação discriminatória e através de práticas institucionais, o Estado produz e sustenta desigualdades estruturais de gênero, raça, classe e sexualidade, sendo particularmente as mulheres negras a mais vulnerabilizadas pela questão habitacional no Brasil. Dispõe Auck (2019, p. 268) o seguinte:

Dentre as barreiras que se impõem para as mulheres – causadas pelas desigualdades de gênero e que dificultam o acesso a recursos de cidadania – a ausência de moradia é provavelmente uma das mais graves. Considerando que as mulheres, ainda hoje, estão mais presentes no âmbito privado e doméstico e são praticamente as únicas responsáveis pelas atividades desenvolvidas nesse

calcadas na dominação de um grupo sobre o outro, de forma a invisibilizar a presença e contribuição de pessoas negras.

espaço, a falta de moradia ou de condições adequadas de habitabilidade irão onerá-las de modo muito mais severo (OACDH, 2012).

Sendo estas atividades indispensáveis para a manutenção da vida em sociedade, mas não remuneradas – o que é a principal causa da precarização financeira das mulheres –, as políticas públicas de moradia exsurtem como reparação, em termos econômicos, por toda a expropriação de seu trabalho produtivo, o que é uma forma de redistribuição de renda imediato.

Importa aqui a referência à denúncia quanto à essa realidade produzida por Carolina Maria de Jesus, escritora, compositora e poetisa brasileira reconhecida a nível internacional como uma das mais importantes escritoras nacionais, que em sua obra “Quarto de Despejo: Diário de uma Favela” relata a realidade vivida durante anos na favela do Canindé, em São Paulo, quando catadora de papel e mãe solteira de 3 filhos (Jesus, 2014).

A partir da leitura da referida obra resta evidenciada a operacionalização da necropolítica (Mbembe, 2018), inclusive por meio do racismo urbanístico, que empurra para as margens os corpos que a sociedade considera indesejáveis através da lógica de urbanização inserta nas estruturas racistas e sexistas. A forma com que a periferização das mulheres negras vai se estabelecendo ao decorrer dos anos muda, mas as consequências são as mesmas: a privação do direito a cidade e a insuficiência de recursos para o exercício pleno da cidadania.

O Urbanismo no Brasil é historicamente produzido de forma apartada da realidade e de uma preocupação sociocultural, sendo evidenciada uma tendência à perpetuação da importação de ideias e de conhecimentos eurocentrados. Isso mesmo considerando os avanços políticos dos movimentos de reforma urbana e das posturas de governança progressistas, principalmente porque as teorias e adaptações descoladas da nossa realidade são absorvidas pela elite política, técnico e acadêmica e impostas à população.

O quadro é agravado pela postura conservadora de concentração da terra que sustenta uma estrutura fundiária patrimonialista e se afasta da ideia de efetivação da função social da terra e da distribuição equitativa e qualitativa da infraestrutura urbana e de

equipamentos públicos nas cidades, especialmente no que se refere às políticas públicas habitacionais, que acabam por não atender qualitativamente a uma grande parcela que não se enquadra social, econômica e culturalmente no enfoque das políticas públicas habitacionais, o que faz com que parte da população não reconhecida pelo planejamento urbano resolva seus problemas de moradia por meio da autoconstrução.

2.3 MORADIA, PADRÕES URBANÍSTICOS E BAIRROS NEGROS

Pensar as cidades de forma alternativa, inclui pensar a concretização do direito à moradia. A noção de direito à moradia foi desenvolvida nos âmbitos interno e internacional após a Segunda Guerra. Foi na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seus arts. 22 a 27, que, pela primeira vez, a ordem internacional reconheceu os direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais o direito à moradia. A Declaração Universal tinha por objetivo fundar um ordenamento jurídico-internacional centrado no valor fundamental e global da primazia da dignidade humana, ou seja, da pessoa como um fim em si mesma.

A partir do seu reconhecimento na declaração, o direito à moradia passou a constar de diversos tratados e documentos internacionais, tendo como seu marco mais importante o Pacto Internacional do Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, no art. 11, §1º, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

O art. 11 do Pacto Internacional do Direitos Econômicos, Sociais e Culturais criou a obrigação para os Estados Partes de conceder a qualquer pessoa a possibilidade de obter o necessário para seu desenvolvimento, especificamente nos campos da alimentação, da moradia adequada, do vestuário, ou seja, da melhora das condições de vida, observada a implementação contínua desses direitos na concretização da dignidade humana.

Merecem destaque dois documentos elaborados pela ONU no final do século XX: a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, de 1976 e a Agenda Habitat II em 1996, em Istambul – Turquia. Esse último especifica a necessidade de aplicação progressiva do direito, a responsabilização dos Estados-membros e dá diretrizes sobre extensão do conceito de moradia adequada.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal internalizou a proteção dos Direitos Humanos, criando um sistema regional de proteção desses direitos, positivando-os de modo a torná-los fundamentais.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Capítulo II Dos Direitos Sociais está inserido no Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais, facilitando a compreensão de que os Direitos Sociais do art. 6º da Carta Magna possuem natureza de Direitos Fundamentais. Dentre os direitos sociais está o direito à moradia, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pela EC nº 26, no ano de 2000. Entretanto, mesmo antes da EC nº 26 já havia menção expressa à moradia em outros diversos dispositivos constitucionais.

Os direitos sociais são auto-aplicáveis. Fazem parte daqueles direitos necessários para a garantia de uma vida digna, de uma vida com qualidade, em que se busque o bem-estar social. Para esses direitos, o caráter fundamental está no primado da sociedade sobre o Estado e o indivíduo, revestindo esses direitos da característica social.

Os direitos sociais são, assim, pressuposto para o combate à exclusão e desigualdades sociais, à pobreza e marginalização, imprescindíveis para a efetivação da dignidade humana, estabelecido como um dos fundamentos da República, conforme art. 1º, III da CF/88.

Não estando necessariamente atrelado ao direito de propriedade ou ao direito à propriedade, o direito à moradia se apresenta como complexo e ultrapassa o simplório direito de possuir um imóvel próprio. O direito à moradia, na verdade, está diretamente

associado ao conceito de qualidade de vida, vinculado ao atendimento de condições adequadas de higiene, conforto e preservação da intimidade pessoal e a privacidade familiar.

Por meio do mandamento constitucional de garantia dos direitos fundamentais, o Estado deve proporcionar o bem-estar aos seus cidadãos, através da implementação de políticas públicas viáveis e eficazes para a redução das desigualdades sociais. A partir da materialização dos direitos sociais, privilegia-se a igualdade e a liberdade material por meio da garantia de uma existência com dignidade (Sarlet, 2004, p. 90).

Reconhecendo a complexidade do direito à moradia, a ONU dispôs no Comentário Geral nº 4 do seu Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais serem 7 os elementos para efetivação do direito à moradia, sendo eles:

- 1) Segurança jurídica da posse – para garantir a moradia contra despejos e deslocamentos forçados e outros tipos de ameaças à posse;
- 2) Disponibilidade de serviços e infra-estrutura – a moradia será sempre mais adequada, quanto mais fácil seja o acesso a água potável, energia, saneamento básico e tratamento de resíduos, transporte e iluminação pública;
- 3) Custo acessível da moradia – a moradia será sempre mais adequada, quanto mais os gastos com a moradia sejam proporcionais à renda, asseguradas as demais exigências para uma Moradia Adequada;
- 4) Habitabilidade – a moradia será sempre mais adequada, quanto mais ofereça condições físicas e de salubridade adequadas;
- 5) Acessibilidade – as políticas habitacionais visarão sempre mais à Moradia Adequada para todos, quanto mais contemplem os grupos mais vulneráveis;
- 6) Localização – a moradia será sempre mais adequada, quanto mais adequadamente esteja inserida na cidade, com acesso adequado às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer;
- 7) Adequação cultural – a moradia será sempre mais adequada, quanto mais respeite a diversidade cultural e os padrões habitacionais oriundos dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais.

Importante atentar para o destaque dado ao quesito segurança jurídica da posse para a configuração da moradia adequada. A garantia contra despejos e deslocamentos forçados e outros tipos de ameaças à posse é indispensável e, refletindo sobre o contexto de crise pandêmica por COVID 19, que nos evidenciou que a necessidade de resguardo em um ambiente habitacional adequado é elemento imprescindível inclusive

para a contenção de contaminações, a garantia da posse se coloca como de necessidade vital.

A proteção do direito humano à moradia por muito tempo prescindiu de instrumentos normativos para a sua proteção e defesa, de forma que, tanto no âmbito nacional quanto no internacional, essa garantia jurídica emerge a partir da segunda metade do Século XX e, ainda, sem necessariamente refletir em sua efetivação.

A crise econômica estrutural e cíclica que tem levado a ajustes nas políticas sociais e rearranjos na política internacional implica em vulnerabilidade crescente dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. Ainda no Século XXI, a conjuntura internacional se mostra adversa à concretização desses direitos, sendo o direito humano à moradia adequada um dos direitos humanos mais afetados, dado que sua concretização é bastante dificultada e ainda complexa no bojo do processo de urbanização capitalista.

É fundamental evidenciar que casa, moradia e habitação, apresentam conceitos distintos, haja vista que casa constitui ente físico, do qual se apropria o ocupante, dando a ela o sentido de moradia, considerando-se os hábitos de uso da casa. Esse processo ocorre associado à inserção urbana, composta pelo atendimento da infraestrutura instalada e dos serviços urbanos, ampliando-se ao conceito de habitação.

O habitar representa, desta forma, o sentido mais amplo da ocupação do território urbano pelo cidadão e depende das características de localização, ao passo que quanto mais bem equipado estiver o setor urbano no qual estiver localizada a casa, melhores serão as condições de uso da moradia, qualificando assim a habitação. Tem-se, assim, que a habitação não se estende de modo democrático a todo cidadão e sim a grupos sociais privilegiados.

O cerceamento do acesso ao meio ambiente saudável para parcelas específicas da população, a destituição dessas de espaços que são potencializados por elas e passam

a ser cobiçados para a lógica de exploração econômica denuncia que as cidades são segregadas racialmente e que essa segregação não se dá apenas no aspecto de localização residencial das pessoas, mas também em relação ao acesso delas à cidade. O acesso à cidade, as ocupações urbanas, os territórios são vivenciados, sim, de maneira distinta pelos cidadãos.

A reflexão acerca do meio ambiente sustentável se alicerça em conceitos e prerrogativas que quase nunca dialogam com os pressupostos civilizatórios dessas coletividades. Esse é um aspecto do racismo estrutural que se manifesta na seara do racismo ambiental. E a lógica do racismo ambiental, no que tange o espaço urbano também é responsável pela maior periferização das mulheres negras.

A apropriação quanto à necessidade de se reivindicar o direito de pensar a cidade a partir de um movimento contrahegemônico prescinde da concepção de que as cidades, em especial as brasileiras, apresentam configurações socioespaciais que nos mostram distintas cidades, que promovem experiências urbanas distintas de seus moradores, entendimentos distintos sobre a vida urbana, distintas definições e compreensões sobre a cidade.

Perpassa, especialmente, por conceber que as cidades são produzidas por esforços plurais das populações que as habitam e contém na sua produção as contribuições das formas da racionalidade produzida por essas diversas populações a partir de pensamentos e de conhecimentos que precedem os fazeres. E para isso é necessário reconhecer que o papel das cidades e do urbanismo no impulsionamento do pensamento ocidental como universal sobre as civilizações, com o consequente aniquilamento das especificidades e complexidades das relações sociais, culturais, políticas, religiosas e econômicas das diversas populações.

Para inserir as populações negras nas teorias sobre produção das cidades, Henrique Cunha Júnior (2023) desenvolve o conceito de bairros negros. Partindo da identificação de um conjunto de transformações advindas do processo de demolição da supremacia

da ciência ocidental hegemônica, decorrentes das críticas ao eurocentrismo e brancocentrismo brasileiro, concebe os bairros negros como territórios que apresentam elementos de cultura negra e de protagonismo social dessas populações, onde restam circunscritas precariedades impostas pelo racismo antinegro.

O conceito de bairros negros toma por fundamento o pan-africanismo para explicitar a ideia de que o Brasil foi colonizado por africanos e conferir o devido relevo à importância da mão de obra africana e de sua qualificação anterior nas sociedades africanas para a construção da nação. Nas palavras do autor Henrique Cunha Júnior “Bairros negros é um conceito que especifica a presença das populações negras na produção das cidades brasileiras e propõe que os elementos da cultura negra e do protagonismo social dessas populações sejam elementos da análise do urbanismo.” (Cunha Júnior, 2023, p. 283)

Maria Estela Rocha Ramos, em artigo de título “Bairros Negros na Produção da Cidade”, resultado parcial de sua pesquisa de doutorado no Bairro do Engenho Velho da Federação, evidencia que existe uma produção de cidade pelos bairros negros, o que se concebe a partir da análise da experiência urbana de populações negras com suas culturas, elaboradas a partir de suas visões de mundo. O bairro negro seria uma construção autônoma de grupos sociais negros, resultado de uma história coletiva que explora possibilidades de uma criação autônoma pela forte expressão cultural.

Concebendo o bairro negro como obra, a autora o correlaciona com o habitar lefebvriano e sua proposta quanto à possibilidade de invenção, “que contempla a diversidade das maneiras de viver, dos tipos urbanos, dos modelos culturais e valores vinculados às modalidades ou modulações da vida cotidiana, modelando um espaço apropriado, como uma inversão revolucionária” (Ramos, 2012, p. 3), passando a propor que as cidades brasileiras, marcadas por configurações diversas que evidenciam diversas cidades em si, como um conjunto complexo nas suas diversas formas de produção da cidade, caracterizadas por seus próprios espaços-tempo, podem, sim, ser pensadas de forma alternativa.

3 O DESENHO RACISTA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA EM SALVADOR/BA

26 de junho... Ouvi uns buatos que os fiscaes vieram requerer que os favelados desocupem o terreno do Estado onde eles fizeram barracões sem ordem. Varias pessoas que tinham barracões aqui na favela transferiram para o terreno do Estado, porque lá quando chove não há lama. Eles disseram que vão construir um parque infantil. O que eu acho esquisito é que o terreno tinha alvenaria. E foi desapropriado. E agora o Zé Povinho está construindo barraco.
(Quarto de Despejo – Carolina Maria de Jesus)

Após apresentar premissas teóricas passíveis de sustentar as reflexões propostas nesta pesquisa, almejamos nesse capítulo evidenciar as vivências das Comunidades do Bairro da Paz, KM 17, Jardim Abaeté e Vila Romana durante processo de remoção forçada promovido pelo Governo do Estado da Bahia na imposição da realização do projeto de macrodrenagem dos rios Jaguaribe de Mangabeira e questionar sobre o porquê do projeto de intervenção urbanística estar sendo executado nos moldes em que se apresenta.

Para tanto, intentando demarcar tensões e interesses em disputa, partimos da descrição sobre proposta, finalidades, procedimentos e atores envolvidos no delineamento, estruturação e execução do projeto de macrodrenagem. Seguindo com a discussão sobre o processo histórico de urbanização e ocupação socioespacial da Avenida Luiz Viana Filho (Avenida Paralela), problematizada pela luta de movimentos sociais por concretização do direito fundamental à moradia, sendo possível mostrar evidencias do traçado racista desta política de intervenção urbanística.

3.1 O PROJETO DE MACRODRENAGEM DOS RIOS JAGUARIBE E MANGABEIRA E A REMOÇÃO FORÇADA DAS COMUNIDADES DO BAIRRO DA PAZ, KM 17 DE ITAPUÃ, JARDIM ABAETÉ E VILA ROMANA

Em maio de 2015, o Estado da Bahia, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR e da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER, esta última como interveniente executora, celebrou contrato com o Consórcio Desenvolvimento Urbano do Jaguaribe, vencedor do certame licitatório no âmbito do Regime Diferenciado de Contratação/Contratação Integrada (RDC/CI), com fins na realização de obras de desassoreamento, canalização e revestimentos nas calhas do rio Jaguaribe e do canal Mangabeira, com obras de arte e vias marginais, na cidade de Salvador, Bahia, mediante elaboração de projetos, desenvolvimento de trabalho social e execução de obras de macrodrenagem dos referidos rios.

Com previsão de investimento total da ordem de 270 milhões de reais, sendo mais 156 milhões de reais referentes ao canal do Rio Jaguaribe e mais de 118 milhões, ao canal do Rio Mangabeira, e utilizando recursos oriundo do contrato de repasse firmado com a União, por meio dos Ministério das Cidades, a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o projeto teve sua execução iniciada em junho de 2017.

O prazo previsto em Edital para execução das obras e serviços foi de vinte e quatro meses, dos quais três meses seriam para elaboração de projeto final de engenharia, englobando o empreendimento, além dos estudos e elaboração dos projetos básico e executivo, macrodrenagem e canalização dos dois rios com extensão total em torno de 10 km, cerca de 4,8 km do rio Jaguaribe e de 5,15 km do canal Mangabeira, execução de pontes, substituição de pontilhões, construção de passarelas para pedestres, ciclovias, pistas de *cooper*, parques infantil, esportivo e natural e mobilização socioambiental com atividades destinadas ao trabalho social.

Conforme justificativa apresentada pela própria CONDER em documentos apresentados ao Tribunal de Contas da União, em auditoria realizada no Ministério das

Cidades (MCidades), na Caixa Econômica Federal (CEF) e na Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), no período compreendido entre 11/4/2016 a 20/5/2016, o descompasso entre o crescimento populacional em ambientes urbanos no Brasil e o desenvolvimento da infraestrutura de saneamento adequado acarretou em expressivo impacto sobre a drenagem dos recursos hídricos, especialmente sobre a drenagem urbana, uma realidade observada na região denominada Baixo Jaguaribe, constantemente acometida por inundações com tendência de agravamento, tendo sido disposto na apresentação do relatório de fiscalização o seguinte:

O rio Jaguaribe drena uma área de 52,03 km² (17% do território soteropolitano), em grande parte, com ocupação desordenada, onde a infraestrutura urbana (drenagem, pavimentação, habitação, coleta de lixo e esgotamento sanitário) é precária. A consequência desse tipo de ocupação é a significativa descarga de material orgânico e resíduos sólidos em vários pontos ao longo do rio, mediante ligações de esgotos sanitárias clandestinas canalizadas para a rede pluvial, ocasionando poluição do leito do rio e inundações recorrentes nas partes baixas dos bairros Piatã, Alto do Coqueirinho e da Paz. Estas inundações são potencializadas pelas variações da maré e pelo assoreamento das calhas fluviais.

O médio e baixo curso do canal Mangabeira encontram-se entre a Avenida Paralela e a sua confluência com o rio Jaguaribe.

A intervenção construtiva em análise, ao executar intervenções de revestimento nos trechos inspecionados, tem por objetivo reduzir os riscos de inundação nas áreas residenciais situadas nos bairros supracitados e, por via indireta, minimizar os problemas que afetam a saúde pública e o meio ambiente, decorrentes da precária rede de infraestrutura daquela localidade. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, p. 4, 2016)

Desta forma, sustenta o Governo do Estado da Bahia a extrema importância do equacionamento dos problemas de macrodrenagem no baixo Jaguaribe para as comunidades locais afetadas frequentemente com as perdas decorrentes das cheias, propondo obras de engenharia que partiriam de um plano de ações com intervenções programadas para diferentes etapas, de forma a otimizar recursos públicos e minimizar efeitos sobre a população residente no entorno dos canais.

Para tanto, o projeto no Rio Jaguaribe foi dividido em três trechos, o Trecho Orla, o Trecho Piatã e o Trecho Malvinas, enquanto que no Rio Mangabeira foi dividido em cinco trechos, o Trecho Beira-Mar, o Trecho Colina da Fonte, o Trecho Beira-Rio, o Trecho Parque de Exposições e o Trecho Vila Romana. A região impactada está

localizada entre a Avenida Luis Viana Filho, mais conhecida como Avenida Paralela, e a Orla Atlântica de Salvador, incluindo a Avenida Otávio Mangabeira, englobando, assim, os bairros de Piatã, Alto do Coqueirinho, Bairro da Paz e Itapuã.

Os bairros impactados pelo projeto de macrodrenagem tem realidades socioeconômicas contrastadas. Conforme podemos depreender das informações disponibilizadas pelo Observatório de Bairros Salvador⁷, o bairro de Piatã em 2010 contava com uma população de 11.441 habitantes, a qual majoritariamente se autodeclara branca (47,42%), do sexo feminino (54,10%), dentre os responsáveis pelo domicílio, 2,7% não eram alfabetizados e 25,3% estava na faixa entre 5 a 10 salários mínimos, sendo a renda média destes de R\$8.641,00.

O bairro Alto do Coqueirinho, em 2010, contava com uma população de 11.145 habitantes, a qual majoritariamente se autodeclarou parda (50,30%) e preta (34,10%), do sexo feminino (52,9%), dentre os responsáveis pelo domicílio, 1,24% não eram alfabetizados e 43,2% estava na faixa entre 0 a 1 salário mínimo, sendo a renda média destes de R\$ 1.146,00.

Quanto ao Bairro da Paz, em 2010, sua população total era de 19.407 habitantes, a qual majoritariamente se autodeclarou parda (51,57%) e preta (36,98%), do sexo feminino (51,11%), dentre os responsáveis pelo domicílio, 0,42% não eram alfabetizados e 57,7% estava na faixa entre 0 a 1 salário mínimo, sendo a renda média destes de R\$ 776,00.

No que diz respeito ao bairro de Itapuã, em 2010, sua população total era de 66.961 habitantes, a qual majoritariamente se autodeclarou parda (50,72%) e preta (27,25%),

⁷ O ObservaSSA toma por base dados divulgados pelo Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia (Informs), produzido pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), que tem como suporte os resultados do Censo Demográfico de 2010. Cabe aqui esclarecer que, apesar de se ter notícia da divulgação dos resultados parciais do Censo Demográfico de 2022 antes da defesa e depósito dessa tese, os referidos não puderam ser objeto de análise dessa pesquisa, tanto pelo critério tempo quanto pelo fato dos dados divulgados terem sido parciais.

do sexo feminino (53,26%), dentre os responsáveis pelo domicílio, 2,53% não eram alfabetizados e 34,7% estar na faixa de 1 a 3 salários mínimos, sendo a renda média destes de R\$2.382,00.

Os dados referenciados, especialmente quando confrontados com os números da cidade de Salvador apontam disparidades. Veja-se que a população soteropolitana majoritariamente em 2010 se autodeclarou parda (51,68%) e preta (27,80%), do sexo feminino (53,32%), tendo dentre os responsáveis pelo domicílio 4,96% não alfabetizados e, apesar de 31,3% declarar rendimento na faixa de 0 a 1 salário mínimo², a renda média da população da cidade era de R\$ 2.054,74.

Piatã, bairro pouco impactado pelas remoções forçadas, pode ser apontado como um dos bairros mais ricos de Salvador, não só por apresentar renda média de seus habitantes superior à da população soteropolitana, mas também por estar entre os 5 bairros com maior renda média populacional em 2010, conforme dados do ObservaSSA.

Soma-se a esse dado a informação de que a população do bairro se autodeclara majoritariamente branca, com percentual que contrasta tanto com a população negra de Salvador, já que 79,48% se autodeclara preta e parda, em um percentual relativamente alto de diferença, quanto na comparação com os demais bairros aqui analisados.

A atenção aos dados socioeconômicos relativos às populações que habitam os bairros atingidos pelo projeto de macrodrenagem dos Rios Jaguaribe e Mangabeira se mostra relevante para que seja possível alcançar o perfil dos moradores e como os impactado das obras podem afetar de forma distinta as pessoas e suas famílias. As pessoas que mais sofrem com os efeitos deletérios do projeto são as mais vulnerabilizadas, se concentrando no Bairro da Paz, Coqueirinho e Itapuã, bairros habitados por população majoritariamente negra, feminina e pobre.

O projeto, entretanto, desde seu nascedouro, vem despertando diversas críticas em diversos aspectos, sendo contestado por atores sociais diversos e atravessado por ações variadas que resultaram, inclusive, no atraso das obras, apesar de ter sido acolhido e defendido pela população diretamente afetada pelas enchentes dos rios por apresentar dentre seus objetivos o saneamento de problemas ambientais que resvalam em questões habitacionais que trariam como consequência suposta melhoria da qualidade de vida.

Dentre as principais críticas ao projeto, estavam a concepção antiquada de projeto, pautada em solução única de retificação e canalização em concreto do Rio Jaguaribe e seus afluentes, desconsiderando, inclusive, a diversidade de situações dos diferentes trechos dos rios impactados pelas intervenções, além de comprometimento da balneabilidade das praias e do último manguezal de Salvador, a alteração da dinâmica de vida dos moradores e suas relações sócio-identitárias, a exclusão da população de todo o processo, a perda de conectividade entre áreas de preservação e biodiversidade, com consequente perda de serviços ecossistêmicos (AMA Jaguaribe *et al*, 2017, p. 2).

No ano de 2017, por meio de uma Ação Popular proposta por Marcelo Timbó, advogado e, à época, presidente da Comissão de Defesa do Meio Ambiente da Ordem dos Advogados do Brasil da Seccional Bahia, a obra chegou a ser paralisada por decisão judicial que concedeu antecipação dos efeitos da tutela de urgência em sede liminar. O Ministério Público Federal e a Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Bahia intervieram na ação de modo a concordar e reafirmar a necessidade de procedência dos pedidos formulados na inicial. Entretanto, menos de dois meses após, a decisão foi revogada.

Naquela ação judicial de nº 1001312-27.2017.4.01.3300, sustentou-se que a execução do projeto de canalização resultaria em impactos irreversíveis na paisagem, na drenagem natural e nas condições ambientais para fauna e flora, como historicamente vinha acontecendo com os rios urbanos de Salvador desde a década de 1960, restando

demonstrado estagnação tecnológica e administrativa no tratamento dispensado aos rios urbanos nesta cidade e afronta às principais leis que tratam do desenvolvimento urbano, quais sejam o Estatuto da Cidade e o PDDU da Cidade de Salvador.

Denunciava-se ali a ausência de transparência e participação ativa dos moradores do entorno do Rio Jaguaribe nos procedimentos tomados pela administração pública para a execução do projeto, havendo menção sobre os impactos irreversíveis que poderiam ser ocasionados, inclusive, sobre a população residente nos bairros de maior vulnerabilidade socioeconômica, apesar de argumentar que o projeto teria fins em resolver problemas que acometeriam exclusivamente esses últimos, senão, vejamos:

Contrariando as condições naturais e as diretrizes legais, os Poderes Públicos parecem estar mais uma vez optando por uma concepção antiquada de retificação e canalização em concreto do Rio Jaguaribe e seus afluentes, na tentativa de resolver os problemas de alguns moradores, especialmente na cabeceira do rio, como no Bairro da Paz, que sofrem com enchentes eventuais decorrentes da ocupação desordenada e construções justamente nas antigas áreas naturais de escape do volume das águas pluviais. (Bahia, 2017, p. 3)

A despeito de toda a controvérsia travada em torno do formato do projeto de macrodrenagem, as comunidades atingidas pela remoção consequente de sua implementação demarcadamente se posicionaram a seu favor, tendo em vista a proposta de melhoria das condições de habitabilidade na região em decorrência do fim dos alagamentos, conforme se constata da fala de Gonçalo Simões, presidente da Associação de Moradores do KM 17:

(...) Em 2018 houve um entrave com os ambientalistas aqui de Salvador, que eles entraram na Justiça contra o projeto, eles não queriam o projeto, mas esse projeto também a gente tem muito interesse que ele aconteça porque essas quatro comunidades aí que se citou, Vila Romana, Jardim Abaeté, Km 17, a qual eu represento, que sou o presidente, e o Bairro da Paz, geograficamente nos somos a parte mais baixa aqui da região de Itapuã, onde passa o Rio Mangabeira, então, todas as águas dessa circunvizinhança ela é jogada toda no Rio Mangabeira, que é um afluente do Jaguaribe e desagua no Mar, ali no SESC Piatã. Então, a comunidade sofre muito com os alagamentos, historicamente a gente já alaga. Então, a gente tinha muito interesse nesse projeto, sim. Tanto que tivessem, assim, o prazer de participar de uma audiência na Assembleia Legislativa na Comissão de Meio Ambiente, com os ambientalistas, que a gente defenderia o projeto e eles até hoje são radicalmente contra o projeto, da forma como foi feita o projeto, o recapeamento de cimento, eles teria outra visão de como seria o projeto, mas a gente queria e quer o projeto. Só que a gente quer um projeto que atenda às expectativas, que venha diminuir os alagamentos, mas a gente quer um projeto que não venha mexer na vida social da comunidade, não venha tirar a casa das pessoas, não

venha tirar o meio de sobrevivência das pessoas. Que a comunidade, eu sempre digo que a comunidade é autossustentável. A gente não tem sequer um caso, assim, que a pessoa morreu de fome porque a comunidade se sustenta. Um ajuda o outro. Aqui você tem seu pequeno comércio, você vende, você compra, você trabalha dentro da comunidade, e o projeto não pensou nessas possibilidades. Então, em 2020 nós entramos com uma ação no Ministério Público porque já tava, assim, completando quatro anos que a gente não sabia nada do projeto. Foi aí que a gente veio descobrir que ele era mais ruim do que a gente pensava! As tratativas que tava dando aos moradores. É, os valores que tava provisionando pra pagar as pessoas a gente percebia que não iria comprar outra residência, a gente percebia que os danos imateriais não foram vistos, a gente percebeu que não estava na planilha de custo os valores dos terrenos, né, muitas pessoas tem suas escrituras, tem seus títulos de posse, e a CONDER não inclui nada disso. Até hoje a gente luta por essas questões, mas ainda não tem nada definido, por conta dessa falta de assistência da CONDER (...) (BrCidades, 2021, 7 min 22s).

A partir da fala do líder comunitário Gonçalo Simões, resta evidenciado que a obra de macrodrenagem dos Rios Jaguaribe e Mangabeira é defendida pela maioria dos moradores dos bairros atingidos, haja vista seu principal objetivo ser a redução dos impactos as cheias e transbordamento dos referidos rios, o que beneficiaria diretamente os bairros de Piatã, Itapuã, Alto do Coqueirinho e Bairro da Paz. Além do controle das cheias, o projeto se propôs também a criar estrutura para ligação de esgotamento sanitário nas residências, evitando lançamento de esgotos no rio.

O temor dos moradores gira em torno das consequências advindas da remoção forçada de centenas de famílias locais, centradas na destruição dos laços e relações sociais, econômicas, culturais e políticas construídas por essas populações negras que produziram suas inscrições urbanas, movimentos culturais, formas de sociabilidade e protagonismo social, como forma insurgente de existência, resistência e vivência (Cunha Júnior, 2023, p. 283), pois “diminuir os alagamentos” não pode resultar em “mexer na vida social da comunidade”, “tirar a casa das pessoas”, “tirar o meio de sobrevivência das pessoas”.

Apesar da execução do projeto ter se iniciado em 2017, já em 2016, anunciando a necessidade de remoção involuntária para viabilizar as obras, o Consórcio de Desenvolvimento Urbano de Jaguaribe, por meio de uma empresa terceirizada, entrou em contato com moradores das comunidades atingidas, anunciando a necessidade de

remoção de 700 famílias, 438 delas, do Bairro da Paz, Km 17 de Itapuã, Jardim Abaeté e Vila Romana, ou seja, em sua maioria, as famílias residentes do Bairro da Paz e de Itapuã, bairros negros da cidade de Salvador localizados em área de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social).

Por meio da figura abaixo podemos visualizar a da área de intervenção do projeto de macrodrenagem e da poligonal das ZEIS:

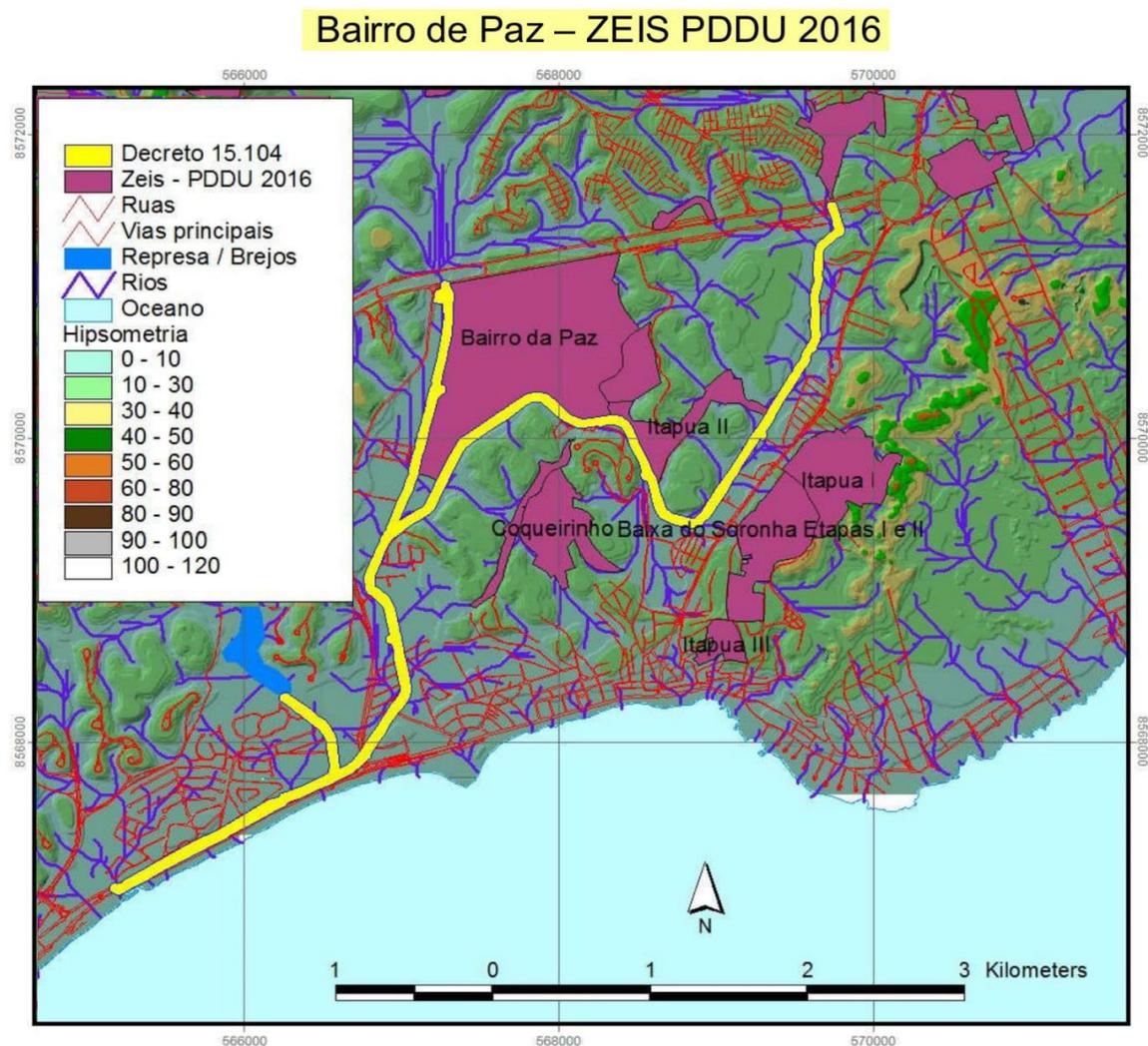


Figura 1 – Localização da área de intervenção (em amarelo) e da poligonal das ZEIS (em roxo). Fonte: Bahia, 2020, p.783.

As Zonas Especial de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) são instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e ocupação do solo, configurando-se em áreas da cidade destinadas preponderantemente à moradia de população de baixa renda. Segundo Rolnik e Santoro (2013), remontam ao período da redemocratização da década de 80, tendo sua história relacionada a iniciativas de governos municipais que, contando com forte apoio dos movimentos de moradia, buscaram formas de associar ações de melhoria da infraestrutura em favelas, com a legalização das áreas e garantia da posse da terra aos moradores.

É o Estatuto da Cidade que inaugura a inclusão das ZEIS em legislação federal, na qualidade de instrumentos de execução da Função Social da Propriedade, apesar de não as definir (Brasil, 2001). As ZEIS foram definidas também, no âmbito Federal, pela Lei 11.977/2009, Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e mais recentemente pela Lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e no âmbito da Amazônia Legal.

Constituindo categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio e diferenciado para determinadas áreas da cidade, devem ser criadas por lei municipal ou estar definido no Plano Diretor pois interferem na possibilidade de aproveitamento de uso do solo. A partir da sua inclusão no Estatuto das Cidades, a demarcação de ZEIS nos Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo municipais acabou se transformando em um dos principais instrumentos de política fundiária adotado pelos municípios brasileiros voltado para a implantação de programas e projetos habitacionais (Rolnik e Santoro, 2013, p. 2).

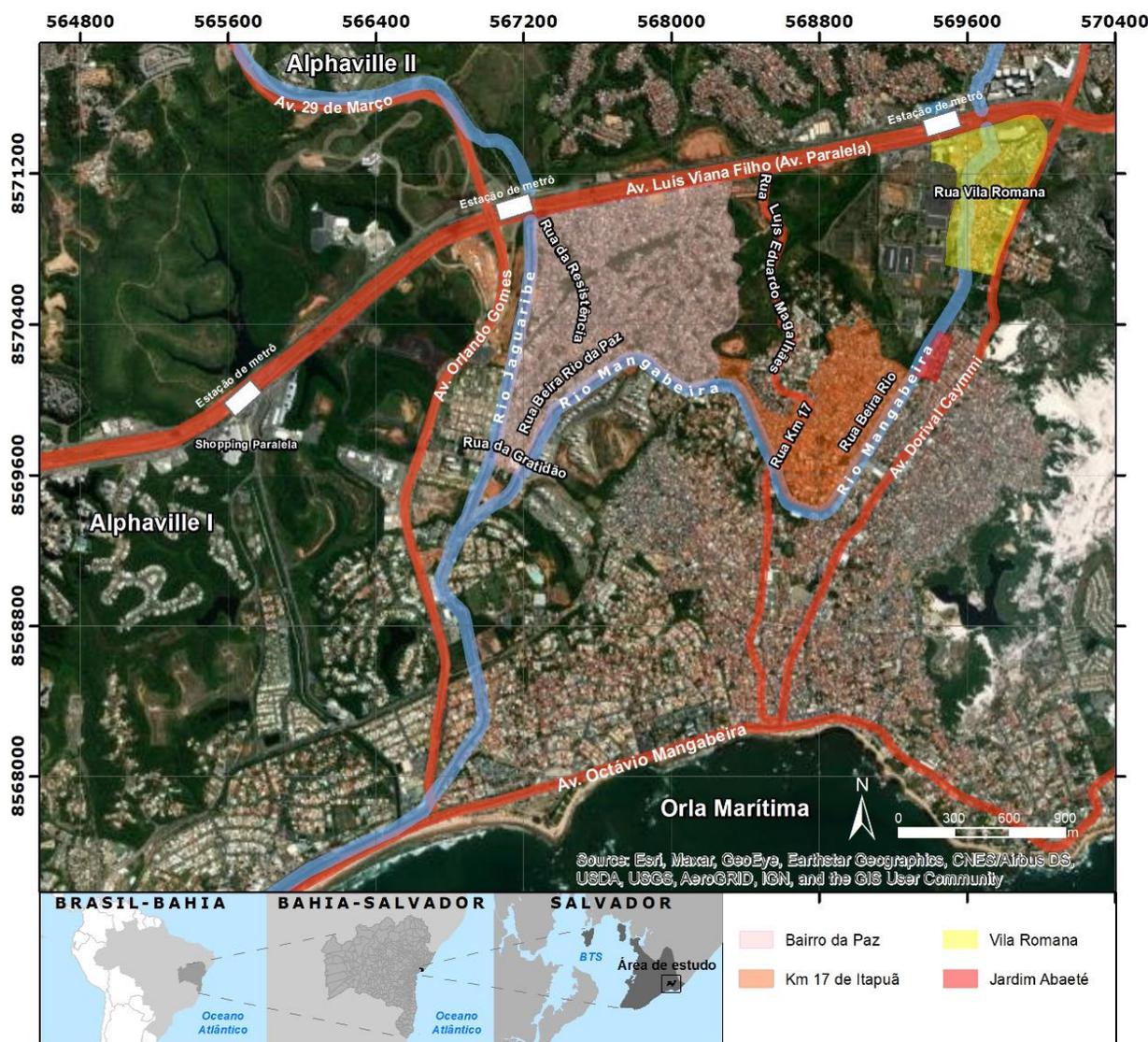
O Governo do Estado da Bahia, através de sua empresa pública, intentando dar celeridade ao processo de remoção forçada com o conseqüente esvaziamento do território, de forma arbitrária e agindo em desconformidade com legislação afeita, buscou constranger os moradores a aceitar acordos celebrados individualmente.

Tendo a efetiva investida na remoção forçada das famílias das comunidades supracitadas com ações ostensivas se intensificado em outubro de 2020, seus representantes comunitários denunciaram os eventos ao Ministério Público do Estado da Bahia, descrevendo a um processo violento de oferta de valores irrisórios de indenização pela CONDER, que gerou estado de pânico generalizado por parte dos moradores.

3.2 URBANIZAÇÃO, OCUPAÇÃO SOCIOESPACIAL RACIALIZADA E LUTA POR CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: A HISTÓRIA DA AVENIDA PARALELA

As comunidades do Bairro da Paz, Km 17 de Itapuã, Jardim Abaeté e Vila Romana, circunscritas especificamente no Bairro da Paz e em Itapuã, entremeiam-se entre duas das principais avenidas de Salvador, quais seja a Avenida Luis Viana Filho, a Avenida Paralela, e a Avenida Octávio Mangabeira. O histórico de ocupação da área se relaciona com a expansão da cidade ao longo da Orla Atlântica, no vetor de expansão norte, impulsionada pela construção da Avenida Paralela, uma importante obra de infraestrutura viária que interliga municípios de Salvador e Lauro de Freitas, e com a aceleração do processo de urbanização e valorização imobiliária exponenciadas nas últimas décadas.

Conforme mencionado em tópico antecedente, as comunidades são majoritariamente compostas por população negra e feminina, concentradas na faixa de renda de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos, estando conectadas a mais de 3 (três) décadas pela luta pela terra e permanência no território, mesmo considerando as singularidades do processo identitário e de apropriação do espaço, sendo possível circunscrever a região afetada a partir da seguinte imagem:



Fonte: PMS, 2017; IBGE, 2010; SEI, 2017; Dados da pesquisa 2021 - Elaboração: Autores

Figura 2 - Localização das comunidades impactadas pelo projeto de macrodrenagem. Fonte: Mourad *et al.*, 2022, p.6.

Na cidade de Salvador, até a década de 1960, a terra urbana esteve predominantemente sob o domínio de algumas ordens religiosas, poucos proprietários individuais e da Prefeitura Municipal, sendo, tendo a realidade fundiária se modificado radicalmente com a aprovação da Lei Municipal nº. 1861/1968 (Lei da Reforma Urbana) que permitiu a venda de terras municipais a preços insignificantes:

Em dezembro de 1968, a aprovação, pela Câmara Municipal, da Lei 2.181/1968 abria à aquisição particular em propriedade plena milhões de metros quadrados de terras municipais. Removia-se assim o mais pesado obstáculo ao

mercado capitalista do solo. Faltariam ainda, como passo crucial nesse processo, as sucessivas revisões dos códigos municipais e a impaciente realização de obras d'arte, capazes de permitir a remoção ou estancamento de qualquer forma de ocupação do solo fora do alcance do 'capital' imobiliário. (Brandão, 1980, p. 140).

Abre-se, então, frente ao avanço expressivo do mercado imobiliário, que, sustentado por uma “ordem” urbana fundamentada no zoneamento, passa a redefinir a forma como se opera o controle do espaço urbano, que passa a ser marcado por um processo radical de privatização das áreas desocupadas e pela concentração da propriedade fundiária:

É no sentido do que se assinalou acima que a segunda metade da década de 1960 marca o início da terceira fase do processo de expansão física da cidade. Caracterizada pela produção estratégica da 'escassez' do solo, ela corresponde à redefinição do controle do espaço urbano, controle esse marcado por um processo radical de 'privatização' das áreas desocupadas e pela concentração da propriedade fundiária. É a partir daí que as grandes obras de infra-estrutura assumem um caráter programático sob a retórica do planejamento, como se fornecendo nexos ao 'caos' inescandível do urbano.

Ligam-se desse modo os pontos, antes desarticulados, de ocupação residencial de alto nível, de localização de 'obras d'arte', de empreendimentos privados 'arrojados'. E esgotam-se os vazios – terras devolutas, terras públicas, terrenos com donos ausentes, terrenos de posse pouco esclarecida – passados a outras mãos. Solda-se assim toda a estrutura de controle privado do solo, sem deixar brechas, exceto escassas áreas ainda sob controle público com destinação prevista. (Brandão, 1980, p. 141).

Exercendo o Estado forte atuação na criação de uma nova centralidade da cidade de Salvador, a partir de infraestrutura urbana, forjando, inclusive por meio da ordem jurídica, determinantes para a concentração de benefícios da urbanização e negação do acesso equitativo ao urbano pelos moradores da cidade, com aplicação seletiva e arbitrária dos instrumentos de controle do solo e intervenção na propriedade, inferindo Lima (2020, p. 60-61) o seguinte:

A década de 1970 também é marcada pela emergência de um novo centro que, no dizer de Bonnoure (1945, p. 173 apud Santos 1959, p. 18), constitui como “parte da aglomeração urbana na qual se manifesta a maior animação e que conhece a mais forte atividade, sob todas as suas formas.” Essa nova nucleação, denominada Centro do Camurugipe, constituída a partir do setor de serviços e atividades comerciais, foi forjada a partir da ação de inúmeros agentes públicos e privados, envolvendo uma gama de interesses que se moldam às expectativas dos setores imobiliários e da construção civil.

O Estado exerceu um forte protagonismo na criação dessa nova centralidade por meio da infraestrutura urbana (sistema viário, esgotamento sanitário, rede de drenagem, luz e água), além da alocação de equipamentos públicos que foram fundamentais para o desenvolvimento da região. Assim, em 1974, houve a transferência do Terminal Rodoviário, localizado na Sete Portas, para a

Região do Iguatemi, que sucedeu a implantação do Centro Administrativo da Bahia (CAB), em 1972, com objetivo de abrigar repartições públicas integrantes da esfera estadual e federal. Embora o CAB esteja situado a cerca de 7 km da região do Iguatemi, esse espaço foi de suma importância para a dinamização do novo Centro, notadamente em função da construção da Avenida Luiz Viana. Ainda que tenha tido uma menor relevância, vale registrar também a implementação do Departamento Estadual de Trânsito do Estado (Detran), em 1973.

A referida autora infere, ainda, que a construção da Avenida Luiz Viana Filho, inserida na implementação da infraestrutura na área do Vale do Camurugipe, é proposta com fins em viabilizar o surgimento de um complexo e moderno setor comercial e de serviços, com destaque ao Shopping Iguatemi, de forma a atender a demandas do setor imobiliário, expandindo a cidade nessa direção, inclusive em relação à orla atlântica de Salvador. Aponta importante papel do Estado na urbanização da cidade, inferindo que “as ações do poder público, na forma de regulação social, redirecionaram e redimensionaram os fluxos da cidade, favorecendo principalmente os setores econômicos e os grupos de renda média e alta soteropolitanos” (Lima, 2020, p. 61).

Em um contexto de privatização das terras públicas da cidade a partir da década de 1970, de crise econômica e de um embrionário processo de redemocratização do país, já na década de 1980, é que populações vulnerabilizadas de Salvador, segregadas socioespacialmente, que historicamente vinham sofrendo com deslocamentos para áreas periféricas, em um movimento coletivo, passaram a ocupar território entre a Avenida Paralela e a Orla Marítima, ocupação à época nominada de “Invasão das Malvinas”. A ocupação foi fortemente reprimida por ação policial, tendo, entretanto, resistido, e trazido novos ocupantes (Matos e Dantas, 2012, p. 4-5).

A luta comunitária pelo direito à moradia empreitada pelos ocupantes da antiga “Invasão das Maldivas”, hoje denominado Bairro da Paz, teve início a partir de 1986, culminando na implantação de um programa de regularização fundiária pela administração municipal em 1989, por meio de outorga de títulos de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), viabilizada por meio de um acordo firmado entre a Prefeitura Municipal de Salvador e os herdeiros do antigo foreiro do terreno, o qual alterava a estrutura fundiária da gleba (Matos e Dantas, 2012, p. 4-5).

Para Gledhill e Hita (2018, p. 8), a área do Bairro da Paz teve o seu desenvolvimento recente potencializado pela construção de novos condomínios na região destinados a grupos das classes médias e altas, criando um outro tipo de tensão entre esse bairro e a dita cidade “formal”.

A questão da habitação e do acesso à terra, conforme enuncia Brandão (1980, p. 125):

(...) evoluiu em qualidade, no tempo, da velha questão dos mocambos e sua alegada ameaça à saúde pública, através da ‘crise’ tipicamente de classe média do fim da década de 1950 e pelos anos de 1960, à questão atual da competição entre necessidades de habitação de amplas camadas populares e os interesses da especulação financeira e imobiliária.

Nessa toada, observa-se que o exemplo de Salvador enuncia problemas que das cidades brasileiras, marcadas por problemas e desigualdades sociais, incapacidade de absorção da população trabalhadora ao mercado, crises dos espaços públicos, carências nos serviços públicos, produção desigual do espaço, segregação socioespacial, expressões características do padrão de desenvolvimento excludente típico dos países da América Latina, marcas de um processo de urbanização característico que produz resultados contraditórios sobre a dinâmica da estrutura ocupacional urbana.

A exclusão social e o desnível de renda entre as famílias brasileiras podem ser denunciados por dois dos seus efeitos mais evidentes, o déficit habitacional e a moradia precária em áreas de risco.

A “superexploração” na atividade produtiva é somada à chamada “espoliação urbana”, entendida como o conjunto de condições precárias a que os trabalhadores são submetidos para vender sua força de trabalho, em cidades nas quais não é dada qualquer prioridade às necessidades dos trabalhadores. E é nessa realidade precária que as desigualdades sociais se reproduzem.

Não suprimindo o salário sequer o custo de reprodução da força de trabalho, autoconstrução da casa própria em terra de propriedade alheia se apresenta como alternativa aos que não podem ter concretizado o direito à moradia por meio do mercado formal, através da materialização com as próprias mãos da tão sonhada “casa própria”, forma de subsistir em uma situação em que o salário não supre sequer o custo de reprodução da força de trabalho.

A autoconstrução pode ser considerada, assim, como trabalho não remunerado, isto é, ‘supertrabalho’, e, ao passo que produz sozinho sua casa, o trabalhador cria um valor de uso, apropriado integralmente por ele, criando, potencialmente, uma mercadoria, já que pode ser comercializada a qualquer tempo. A autoconstrução, assim, tendo origem nos baixos salários, ao generalizar-se institucionaliza essa baixa de salários (Bonduki e Rolnik, 1979, p. 127-129).

Em estudo sobre a generalização das favelas, publicado no livro “Planeta Favela”, Mike Davis (2006, p. 46-47) considera que em toda parte do “Terceiro Mundo” a escolha da moradia considera o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança. Para ele, na atualidade, “o segredo mágico da urbanização do Terceiro Mundo” é a terra periférica “sem custo”, ou seja, a posse de propriedade por meio de ocupação.

O autor, entretanto, considera ser rara a ocupação sem custo, sendo comum que os ocupantes sejam coagidos a pagar propinas a políticos, bandidos ou policiais. Há, ainda, um custo punitivo de um local sem serviços públicos e longe do centro urbano. Muitas vezes o custo da ocupação é comparável com o da compra de um terreno, mas a vantagem estaria principalmente na possibilidade de se construir aos poucos e depois melhorar a construção, de forma a se diluir o custo.

Visando a solidariedade pública, os ocupantes tradicionalmente perseguem terras públicas não construídas ou áreas de um único grande proprietário, que, por vezes, é indenizado, sendo comum que as ocupações se tornem o que o Mike Davis chama de

“drama político”, por se apresentarem como um desafio prolongado à força de vontade e à resistência contra a máquina opressora do Estado.

Na atualidade a ocupação continua primariamente em terra urbana de baixo valor, em geral em lugares de risco ou extremamente marginais (Davis, 2006, p. 48-49), realidade global refletida no Brasil, onde se constata que significativa parcela dos assentamentos informais de baixa renda está situada em áreas públicas, em imóveis não utilizados, abandonados, ociosos. É nos terrenos de marinha e marginais da União, nas áreas federais, estaduais e municipais, que por muitas vezes apresentavam projetos de afetação que não foram implementados, onde as ocupações para fins de moradia pela população de menor renda se estabelecem (Cardoso, 2010, p. 15).

Considerando o estágio do desenvolvimento das forças produtivas e o grau de complexidade da cidade capitalista, a habitação do trabalhador constitui um conjunto de equipamentos de infraestrutura urbana, para além de um abrigo. O Estado assume papel fundamental no aparelhamento urbano, na oferta de equipamentos de infra e superestrutura urbana, especialmente no tocante ao financiamento, implantação e gestão dos bens de consumo coletivos, atividades não assumidas pelos detentores do capital em decorrência dos altos investimentos e impossibilidade de retorno (Bonduki e Rolnik, 1979, p. 120-25).

Estudiosos sobre o tema, a exemplo da Ermínia Maricato, sustentam que a melhoria das condições de vida não está diretamente atrelada apenas à melhoria de salários e de distribuição de renda, pois boas condições de vida também dependem de políticas públicas urbanas, constituindo a cidade, assim, um local conflituoso, de marcante disputa entre aqueles que querem melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos, tensão potencializada em decorrência de sua construção histórica marcada pela desigualdade social e da conformação de um Estado patrimonialista que reproduz a política do clientelismo (Maricato, 2013, p. 19).

A dimensão da problemática pode ser apontada por meio da análise dos dados correlacionados ao déficit habitacional, conceito intimamente ligado às deficiências do estoque de moradias e que engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas.

Refere-se, ainda, à necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada, ou seja, coabitação de famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar e que não apresentam condições para, dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade, além da moradia em imóveis e locais com fins não residenciais.

A Fundação João Pinheiro (FJP), utilizando como fonte os dados básicos fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-IBGE, estimou para o ano de 2015 déficit habitacional total no Brasil 6.355.743 domicílios, sendo 87,7 % desses domicílios localizados nas áreas urbanas.

Em termos de localização do déficit habitacional, há diferenças entre as regiões brasileiras. Enquanto nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste o déficit habitacional nas áreas urbanas ultrapassa 90%, nas regiões Norte e Nordeste, o déficit habitacional rural ainda tem peso relativamente alto. Na região Norte corresponde a 21,8% e na região Nordeste a 26,8%

A Bahia ocupa o terceiro lugar em déficit habitacional entre os estados com necessidade de unidades que soma 461.700, liderando o ranking se encontra o estado de São Paulo com déficit de 1.337.007 unidades em 2015 e Minas Gerais, que apresenta déficit de 575.498 unidades.

Desse déficit habitacional total, ou seja, das 461.700 unidades, 79,84% são domicílios urbanos. Para o Município de Salvador e Região Metropolitana o déficit habitacional

total foi estimado em 139.173 domicílios, sendo 98,45% dos domicílios localizados na região urbana (Fundação João Pinheiro, 2018, p. 31-33).

Em contraposição ao quadro nacional quanto ao déficit habitacional se coloca a quantificação dos domicílios vagos, tendo sido apresentado no ano de 2015 o número de 7.906.767 imóveis vagos, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados e 1,012 milhão estão em construção ou reforma. Importa destacar que entre os anos de 2014 e 2015 houve aumento no número de imóveis vagos, já que no ano de 2014 o número total foi de 7,230 milhões e no ano de 2015 foi de 7,241 milhões.

Especificamente na Bahia, o número de imóveis vagos é de 874.929 unidades, sendo que em Salvador e Região Metropolitana a soma chega a 195.533 domicílios, sendo 99,48% dos imóveis vagos localizados em região urbana.

Esses domicílios vagos com potencial para serem habitados apresentam alta concentração nas regiões Sudeste e Nordeste, estando 38,9% dos domicílios vagos do país concentrados na região Sudeste.

Domicílios vagos, seja em condições de serem ocupados ou em reforma, constituem o estoque do mercado, contam de unidades prontas ou com potencial para serem habitadas, mas que, de forma geral, podem não ser adequadas ao perfil do indivíduo que realmente precisa ser atendido na demanda habitacional, haja vista que o déficit habitacional atinge com maior intensidade as famílias de renda mais baixa.

Em análise da composição do déficit habitacional por situação do domicílio, é possível observar que o ônus excessivo com aluguel aparece com grande peso relativo no déficit habitacional, sobretudo nas regiões metropolitanas e nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Por se tratar de um componente eminentemente urbano, nas áreas rurais esse componente é inexistente e seu lugar é ocupado pela habitação precária, que tem grande peso nas regiões Norte e Nordeste. A coabitação familiar segue como fator

importante na definição das carências do setor, tanto nas regiões metropolitanas quanto nas cinco grandes regiões. No Brasil, em 2015 o ônus excessivo com aluguel representa 50,0% do total do déficit habitacional, a coabitação familiar 29,9%, as habitações precárias 14,8%, e o adensamento excessivo dos domicílios alugados 5,2%.

À população de baixa renda que não tem como ter acesso à moradia por meio do mercado imobiliário formal, resta, muitas vezes, como alternativa, a procura de habitação no aglomerados subnormais, definido pelo IBGE como sendo o conjunto constituído por 51(cinquenta e um) ou mais unidades habitacionais nas quais ausente o título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: a) irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes; b) carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). Veja-se que apesar do crescimento econômico médio de 3,6% ao ano entre os anos de 2000 e 2010 (IBGE, 2000- 2010), a população nas favelas cresceu 75%, enquanto a população brasileira apenas 12,3%, de acordo com os dados de 2010 do IBGE.

Outro dado que é analisado pela Fundação João Pinheiro quando da análise do panorama habitacional no Brasil é a inadequação dos domicílios urbanos. São objeto de estudo da inadequação dos domicílios urbanos apenas os domicílios não identificados como em situação de déficit habitacional, sendo excluídos os domicílios localizados em áreas rurais pelo fato das variáveis analisadas serem características de áreas urbanas.

Os domicílios são classificados como inadequados segundo os critérios de inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios.

Entre os critérios de inadequação de domicílios analisados, a carência de infraestrutura é o que mais afeta os domicílios brasileiros e continua um importante desafio a ser enfrentado pelos órgãos responsáveis pelos serviços básicos que compõem esse tipo

de inadequação. Em 2015, são cerca de 7,225 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o correspondente a 12,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país.

Os dados apresentados retratam as cidades brasileiras divididas, onde se multiplicam as favelas e assentamentos populares, que abrigam maior parte da população, em especial a urbana, em incessante conflito com a retenção especulativa da propriedade (imóveis vazios, abandonados, lacrados a espera de valorização imobiliária derivada dos investimentos públicos) e as ilhas de cidade adequadas aos padrões urbanísticos impostos pela política estatal.

Evidencia-se, ainda, o acirramento da vulnerabilidade desse contingente populacional confinado em áreas ambientalmente mais precárias da cidade, submetidos a ocupações que não atendem aos padrões urbanísticos delineados pelo Estado. O cenário no Brasil ainda se apresenta repleto de desafios quando se analisa o acesso universal aos direitos sociais, entre eles o direito à moradia digna.

Ponto central na problemática urbana, que se apresenta como estrutural e institucional, mas que segue em absoluta ausência, é discussão racial, apesar do levante de bandeiras de igualdade, fraternidade, democracia, Estado de Direito. Enuncia Bertúlio (2019) que internalização e institucionalização do racismo, que especialmente na esfera jurídica se dá pela omissão, estrutura o quadro geral da sociedade brasileira que carrega ainda as esferas individuais e culturais do racismo, inferindo a estudiosa ainda que:

A invisibilidade com o negro, suas condições de vida, direitos, agressões assassinatos sofridos na Brasil é visto (*sic*) por toda a sociedade, quer branca, quer negra, é o ponto nevrálgico das relações raciais neste país. O discurso do silêncio, da ignorância e da negação dos conflitos raciais internos é processado nas esferas públicas brasileiras com ênfase na organização das ações estatais e do Direito, em conformidade com o imaginário social racista de ser e pertencer a uma sociedade branca. Este imaginário social de ser branco é, obviamente, resultado da introjeção coletiva e institucionalizada da inferioridade do elemento negro e da “responsabilidade negra pelas desventuras do país. É como era no período escravista e como se reproduz e perpetua hoje, complementado pela absoluta ausência da história africana e desconhecimento geral da vida política, social e econômica dos diversos países africanos. É,

finalmente, resultado das políticas de miscigenação até hoje disseminadas e de certa forma confirmadas pelos censos oficiais com a divisão da população negra em mulatos (pardos) e negros onde os primeiros têm maior “probabilidade” de ascensão social, econômica e intelectual, quanto mais próxima do padrão branco estiverem. Tudo isso a permitir o jogo da ilusão em que alguns pontos de diferenças entre negros e pardos camuflam a realidade da diferença entre brancos e pardos, próxima que é da distância entre brancos e negros.

Rolnik (2015) ao refletir sobre a financeirização da moradia e da cidade no Brasil emergente informa que a violência, que aparece como tema recorrente e expressão da crise urbana, incidiu sobre as formas de organização social e sobre a reestruturação física das cidades, gerando novas formas de segregação espacial e de discriminação social, o que nominou de enclaves fortificados. Seguem inferindo que:

Na cultura urbana contemporânea o “enclave fortificado” tem como oposto – simbólico e real – a “periferia” e a “favela”, onde “mora” a violência, consubstanciada na presença dos intermediários da distribuição do narcotráfico, imagem que os meios de comunicação não pararam de reproduzir nas últimas décadas. A identificação dos territórios populares com o crime dos seus habitantes como criminosos, conforme vimos no caso do morro da Providência e, entretanto, muito anterior à presença do narcotráfico nas cidades. O uso da violência por parte da política e de estruturas privadas de repressão contra a classe trabalhadora, os pobres e os não brancos no Brasil é antigo e amplamente documentado. Tendo como origem os castigos físicos durante a escravidão, a tortura e outras formas de abuso atravessaram a história republicana de maneira que a população – especialmente a população não branca e pobre – tem sofrido continuamente com vários tipos de violência policial e injustiça legal.

(...)

Embora assuma hoje a forma específica de “guerra contra o tráfico” e, do ponto de vista territorial, de “guerra contra as favelas”, a violência que redesenhou as cidades nas últimas duas décadas e que permanece como uma das questões urbanas centrais é estrutural e institucional. Representa uma das formas mais visíveis de dominação étnica e de classe e impõe limites para a extensão da cidadania e da democracia ao conjunto do território (...) (Rolnik, 2015, p. 274-275).

A questão do acesso à terra está intimamente ligada à questão da habitação. Caracterizada fortemente na contemporaneidade pela competição entre necessidades de habitação de amplas camadas populares e os interesses da especulação financeira e imobiliária, se transfigura no tempo e em qualidade. A regulação do acesso à terra urbana constitui, assim, variável importante na efetivação dos direitos humanos, em especial do direito à moradia.

O cotidiano da classe trabalhadora é marcado pela pobreza e pela miséria, oriundas do capitalismo dependente, realidade que se transfigura na concentração fundiária, superexploração, falta de acesso a direitos humanos e sociais básicos, o que dá ensejo à elaboração de uma plataforma de mudanças e bandeiras de luta. Em um processo de crítica teórica e prática à dominação capitalista, busca-se fomentar possibilidades de alteração da realidade.

A organização interna das cidades brasileiras, sejam elas grandes, médias ou pequenas, revela um problema estrutural, cuja análise sistêmica permite verificar como todos os fatores mutuamente se causam, perpetuando a problemática.

A contradição entre a sofisticação dos aparatos jurídicos e o seu descompasso com a realidade é expressão sintomática da complexidade de um Estado fincado nas bases do escravismo criminoso, marcado pelo patrimonialismo e pela singularidade de suas desigualdades sempre presentes e atuantes, conseqüentes da precariedade imposta pelo racismo antinegro, que, a partir da cidade de Salvador, retrata história socioespacial e colonial fundamentalmente excludente para as populações negras, que sempre viveram nos interstício urbanos (vales, morros, encostas etc.).

Os movimentos sociais urbanos, com especial destaque aos movimentos negros, que emergem das periferias, fazem surgir na esfera pública novos atores políticos que, a partir da linguagem dos direitos, expandem a cidadania democrática calcada em princípios igualitários. Este movimento, que está em processo nas últimas décadas, tem o potencial de contestar os aspectos disjuntivos de nossa democracia, aspirando possibilidade de criação de condições para a consolidação de um modelo capaz de diminuir desigualdades e injustiças históricas.

Vale a reflexão quanto ao fato de que, apesar dos movimentos sociais urbanos de luta por moradia não terem deixado de ocupar imóveis ociosos que não atendem à função social da propriedade e, conseqüentemente, a função social da cidade, e continuarem organizando amplas manifestações de rua, suas conquistas de maior destaque acabam

se restringindo a um caráter eminentemente jurídico e institucional. Teme-se que a questão interfira na possibilidade destes incitarem o debate de temas estruturais, dentro de um contexto em que a atenção maior está voltada para a busca de melhores condições de vida.

4 RACISMO INSTITUCIONAL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAIS NA DEFESA DO DIREITO À MORADIA

*Nas veias abertas da América Latina
Tem fogo cruzado queimando nas esquinas
Um golpe de estado ao som da carabina, um fuzil
Se a justiça é cega, a gente pega quem fugiu
Justiça é cega (quero contra-atacar)
Justiça é cega (eu quero contra-atacar)
(Sulamericano – Baiana System)*

Neste capítulo, tratamos sobre a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia e da Defensoria Pública do Estado da Bahia na garantia do direito à moradia a partir do caso de remoção forçada envolvido na Ação Civil Pública nº 8131481-34.2020.8.05.0001, tecendo considerações introdutórias sobre o histórico e as funções de ambas as instituições.

Por meio da análise do arcabouço documental que compõe a referida ação judicial, buscamos traçar as ações desempenhadas pelos diversos atores sociais envolvidos no caso a partir de suas movimentações institucionais, conferindo relevo às tensões e disputas envolvidas na implementação de uma política pública consubstanciada na execução do projeto de macrodrenagem dos Rios Jaguaribe e Mangabeira que envolve a efetivação de direitos sociais fundamentais.

Em meio ao cenário dialético retratado a partir do caso em estudo, intentamos problematizar o papel do direito e do sistema de justiça na manutenção da ordem estabelecida e refletir sobre as possibilidades e impossibilidades que envolvem a busca de concretização do direito à moradia digna nos moldes legalmente instituídos pelas normas urbanísticas vigentes.

4.1 BREVES LINHAS SOBRE HISTÓRICO E FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público da Bahia, conforme inferem a Constituição Federal em seu art. 127, Constituição do Estado da Bahia em seu art. 135 e a Lei Orgânica do Ministério Público da Bahia (Lei Complementar 11/1996) em seu art. 1º, é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, que tem por papel funcional a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tendo sua atuação desvinculada a qualquer dos três Poderes, seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário.

A partir de uma análise histórica de como se instituiu o Ministério Público no Brasil, é possível perceber modificações significativas no delineamento das suas funções e de sua organização. Apesar de não haver ideia uníssona sobre a origem histórica do MP, sustentando alguns teóricos que remonta cargos e funções públicas da civilização egípcia e da Antiguidade clássica, enquanto outros estudiosos admitem como origem mais próxima seu nascimento no Século XIII na França, há se destacar que parte importante dessa história está atrelada à formação do Estado Moderno com o fim da Idade Média, quando se inicia o processo de separação dos poderes, antes concentrados nas mãos dos monarcas.

A ascendência do Ministério Público no Brasil, já com o delineamento das figuras dos Promotores e Procuradores de Justiça, se apresenta a partir do Direito lusitano vigente nos períodos colonial, imperial e do início da República, havendo menções dos referidos cargos nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, especialmente nas referências ao procurador dos feitos do rei ou da coroa ou promotor de justiça, dispendo Macedo Junior (2010, p. 68-69) o seguinte:

No Brasil, o Ministério Público encontra suas raízes no Direito lusitano vigente no País nos períodos colonial, imperial e início da República. As Ordenações Manuelinas de 1521 já mencionavam o promotor de justiça e suas obrigações perante as Casas da Suplicação e nos juízos das terras. Nelas estavam presentes as influências dos direitos francês e canônico. Segundo estes, o promotor deveria ser alguém: "letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convém". O promotor de justiça atuava como um fiscal da lei e de sua execução. Nas Ordenações Filipinas de 1603 são definidas as

atribuições do promotor de justiça junto às Casas de Suplicação. Mais uma vez são confirmadas as suas atribuições na fiscalização da lei e da justiça e no direito de promover a acusação criminal.

Segundo Abdon de Mello, na época colonial, até 1609, apenas funcionava no Brasil a justiça de primeira instância, e nesta ainda não existia órgão especializado do Ministério Público. Os processos criminais eram iniciados pela parte ofendida ou, ex-officio, pelo próprio juiz. O recurso era interposto para a Relação de Lisboa.

Em 1609, com a criação do Tribunal da Relação da Bahia, foi definida pela primeira vez a figura do promotor de justiça, que, juntamente com o procurador dos feitos da coroa e da fazenda, integrava o tribunal composto por dez desembargadores. Em 1751, foi criada outra Relação na cidade do Rio de Janeiro. Esta viria a se transformar em Casa de Suplicação do Brasil em 1808, cabendo-lhe julgar recurso da Relação da Bahia. Neste novo tribunal, os cargos de promotor de justiça e de procurador dos feitos da coroa e fazenda separaram-se e passaram a ser ocupados por dois titulares. Era o primeiro passo para a separação total das funções da Procuradoria da República (que defende o estado e o fisco) e o Ministério Público, somente tornada definitiva com a Constituição Federal de 1988. (...)

A partir da promulgação da Constituição de 1824, após a declaração da independência do Brasil, houve a previsão da acusação criminal pelo Procurador da Coroa e Soberania, sem, entretanto, menção institucional expressa. A norma que cria o Supremo Tribunal Federal, editada em 18 de setembro de 1828, mesmo prevendo a atuação do Procurador da Coroa e do Promotor de Justiça, também não faz qualquer referência à instituição Ministério Público.

Somente com o advento do Código de Processo Penal do Império de 1832 teve início a embrionária sistematização do Ministério Público, passando a prever ações dos Promotores Públicos com presença em todas as comarcadas e rol de suas atribuições, de forma a coloca-los como órgão da sociedade, titular da ação penal, evidenciando, inclusive, uma atribuição extrapenal. O rol de atribuições disposto no referido diploma legal, estampam a autonomia da instituição, sendo, entretanto, substancialmente adstritas à esfera penal (Ribeiro, M., 2020, p. 61)

Normativa que conferiu ao promotor de justiça a função de protetor do “fraco e indefeso”, contemporaneamente concebido como hipossuficiente, foi a Lei do Ventre Livre, Lei nº 2.040 de 28 de setembro de 1871, regulamentada pelo Decreto nº 5.135 de 13 de novembro de 1872, estabelecendo que cabia a este o dever de providenciar o registro de filhos livres de mulheres escravizadas (Macedo Junior, 2010, p.70).

Implementado o Regime Republicano, ocorre progressiva codificação jurídica, resultando na promulgação de normativas como o Código Civil de 1917, o Código de Processo Civil de 1939, o Código Penal de 1940, o Código de Processo Penal de 1941 e o Código de Processo Civil de 1973, as quais tangenciaram de forma mais ou menos profunda nas atribuições do Ministério Público.

Importa a referência a algumas dessas normativas, a exemplo do Código Civil de 1917, que conferiu ao órgão Ministerial atribuições ainda vigentes na atualidade, tais como a curadoria de fundações (art. 26), legitimidade para propor ação de nulidade de casamento (art. 208, § único, II), defesa dos interesses de menores (art. 394, caput), legitimidade para propor ação de interdição (art. 447, III) e a de promover a nomeação de curador de ausente (art. 463).

No que concerne ao Código de Processo Civil de 1939, este estabeleceu a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público em diversas situações, passando o Promotor de Justiça a atuar como *custus legis* (fiscal da lei). O objetivo da intervenção, por meio de apresentação de parecer após a manifestação das partes envolvidas na lide, seria a proteção dos valores e interesses sociais considerados indisponíveis ou que envolva questão de interesse público subjacente.

Diante disso, o atuará o *Parquet* em ação judiciais que envolvam, por exemplo, as relações jurídicas do direito de família, casamento, registro e filiação, defesa dos incapazes, defesa da propriedade privada. Observa-se, então, que a partir do CPC/1939 fica expressa a vinculação do Promotor à defesa dos valores centrais de uma ordem social e econômica burguesa, predominantemente rural e agrária, tendo início o fenômeno do “parecerismo” que marca a tradição de práxis jurídica da instituição. (Macedo Junior, 2010, p. 72)

A alicerçamento do Ministério Público como titular da ação penal ocorre com a promulgação do Código de Processo Penal de 1941, que ainda conferiu à instituição o

poder de requisição de instauração de inquérito policial e diligências diversas no procedimento inquisitorial.

Especialmente sobre as disposições constitucionais, na Constituição Federal de 1934 o Ministério Público é mencionado em seção específica, sem, entretanto, haver referência as suas funções institucionais. A Constituição Federal de 1937 se restringe a inferir sobre nomeação do Procurador-Geral da República e especificar como função do Ministério Público dos Estados representar em Juízo a Fazenda Federal (artigo 109, § único).

Na Constituição Federal de 1946, apesar da menção em título específico com atenção especial à afirmação do órgão Ministerial enquanto instituição autônoma, sem vinculação a qualquer dos outros poderes da República, da instituição dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, e da previsão de garantia de estabilidade na função aos Promotores e Procuradores, o concurso de provas e títulos, a promoção e a remoção somente por representação motivada da Procuradoria Geral, novamente silencia sobre as funções institucionais, se restringindo a inferir sobre a função de representação da União, o que se repete na Constituição Federal de 1967. E em 1977 a Emenda Constitucional nº 7, ao alterar o art. 96 da Constituição Federal de 1969, dispôs sobre a possibilidade dos Ministérios Públicos se organizarem em carreira por meio de legislação estadual.

No que tange às Constituições Estaduais da Bahia, importante a referência à Constituição Estadual de 1935, no Título IV do Poder Judiciário, que, pela primeira vez, dedicou um capítulo à definição das atribuições do Ministério Público. Já na Constituição Estadual de 1947, o Ministério Público tem título próprio e é definido como “órgão de defesa da lei e de sua fiel execução”, sob chefia do Procurador-Geral de Justiça.

Movimento a favor da transformação da atuação do Ministério Público foi observado entre as décadas de 1980 e 1990, apontando que membros ansiavam atuação

funcional mais alinhada à defesa dos interesses da sociedade, do interesse público, concebendo que defesa do interesse público não necessariamente coincidiria com defesa do ente público, atentando, especialmente, à atuação extrapenal, a partir de onde foi se delineando a função de defesa dos interesses difusos e coletivos (Ribeiro, M., 2020, p. 62).

Há mesma época, foram sendo agregadas ao ordenamento jurídicos normativas que passaram a atribuir funções ao Ministério Público que apontavam para o traçado de uma nova roupagem de perfil institucional. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81), por exemplo, passou a prever a ação de indenização ou reparação de danos causados ao meio ambiente, legitimando assim o Órgão Ministerial para a proposição de ação de responsabilidade civil e criminal, disciplinando, desta forma, sobre atuação do Parque no âmbito dos direitos difusos.

Na sequência, foi promulgada a Lei da Organização do Ministério Público Estadual, Lei Complementar nº. 40/1981, norma que passou a definir o órgão como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis”, definição que foi praticamente replicada na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 127.

Nesta normativa a ação civil pública, instrumento principal da atuação judicial extrapenal pelo Ministério Público, foi prevista no artigo 3º, inciso III, tendo sido o instrumento judicial regulamentado pela Lei nº 7.347 de 1985, com a consequente expansão da atuação institucional para contemplar expressamente todos os direitos difusos e coletivos, além de passar a prever o inquérito civil público como instrumento.

A Constituição de 1988 se apresenta como marco dessa transformação institucional, trazendo expressas e claras redefinições de suas funções. A Carta Magna, conforme já referido, definiu o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dispondo

expressamente sobre sua unidade, indivisibilidade e independência funcional, assegurou ao órgão sua autonomia funcional e administrativa, além de garantir aos seus membros as mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário, como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Se antes, quando sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, o Ministério Público era concebido como preponderantemente interventivo, a partir da Lei Federal nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, e da Constituição Federal (arts. 127 e 129), opera-se legítima alteração no paradigma da Instituição, em decorrência da relevância dada à função de órgão agente, defensor da sociedade na tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A digressão histórica mostra relevância para destacar que a atribuição de funções ao Ministério Público no Brasil, atreladas à tutela dos direitos fundamentais, coletiva ou individualmente, no caso dos direitos indisponíveis, é recente. Com as novas atribuições conferidas pela Constituição Federal de 1988, que tornou o Órgão Ministerial responsável pela representação judicial e extrajudicial dos interesses da sociedade no que tange a efetivação dos seus direitos, atuando como agente jurídico da coletividade para a materialização da justiça social e da dignidade humana, se torna instituição meio para o acesso à justiça.

Sua forma de atuação institucional, entretanto, ainda não se firmou na prática, sugerindo Goulart (2009, p. 158-159), que o Ministério Público está em crise, pois, apesar do dever imposto pela Constituição de 1988 de se apresentar como agente maior da vontade política transformadora da sociedade, cabendo-lhe definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade para a construção do projeto constitucional de democracia, na realidade atual demonstra ainda estar em fase de transição, não tendo ainda incorporado plenamente, a partir do ponto de vista intrainstitucional, sua nova função política.

4.2 BREVES LINHAS SOBRE HISTÓRICO E FUNÇÕES DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública da Bahia, instituída e regulamentada pela Constituição Federal em seu art. 134, pela Constituição do Estado da Bahia em seu art. 144 e Lei Complementar nº 26 de 28 de junho de 2006, um órgão caráter permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe prestar privativamente assistência jurídica integral e gratuita à população desprovida de recursos suficientes para valer-se dos serviços jurídicos da advocacia privada, nos termos do artigo 5º, LXXIV, da CF/88, devendo ser composta por servidores públicos concursados.

Previsão legal expressa da necessidade de criação obrigatória pelo poder público de uma instituição pública especificamente destinada a prestar serviços de defesa e orientação jurídica às camadas mais pobres da população somente se materializou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora tenha a assistência judiciária gratuita sido matéria contemplada pelo ordenamento jurídico brasileiro muito antes.

A assistência judiciária foi atribuída aos “curadores geraes”, membros pertencentes aos quadros do Ministério Público, durante o período da República Oligárquica (1889-1930), tendo sido concebida como a defesa na esfera criminal das pessoas pobres. Entretanto, como já referido anteriormente, observa-se que já com a promulgação da Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040/1871), regulamentada pelo Decreto nº 5.135/1872, já havia menção a uma espécie de tutela aos necessitados atribuída aos promotores de justiça, a quem cabia providenciar o registro de filhos livres de mulheres escravizadas, sendo possível entrever estreita ligação entre vulnerabilização, pobreza e racismo.

A Constituição brasileira que entabulou a tratativa da assistência judiciária para os necessitados foi a de 1934, em seu artigo 113, inferindo que a atividade deveria ser prestada por órgão especial do Estado, serviço a ser prestado pela União e Estados, sem, entretanto, o instituir ou sequer nominar. A Constituição de 1946 tornou a tratar da assistência judiciária, firmando-a como uma concessão do poder público “na forma que a lei estabelecer”, o que foi replicado na Constituição de 1967.

Em 05 de fevereiro de 1950 foi promulgada a Lei nº 1.060, a qual estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Ainda em vigor, define critérios e procedimentos para deferimento de isenção de taxas, custas e honorários pelo Poder Judiciário em benefícios dos jurisdicionados que comprovem insuficiência de recursos para arcar despesas de um processo judicial. Especificamente quando à defesa jurídica, a normativa apresenta a nomeação de advogados particulares

Atualmente, sua principal utilidade é definir critérios e procedimentos para que o Judiciário possa deferir aos jurisdicionados carentes a isenção de taxas, custas e honorários. Quanto ao serviço de defesa jurídica das pessoas necessitadas, tal lei não previu a existência de um órgão público destinado a esse fim e acabou definindo como solução a nomeação de advogados privados onde não houvesse serviço de assistência judiciária organizado e mantido pelo Estado como alternativa, quedando silente sobre órgão especial com estes fins.

Sobre os desdobramentos decorrentes da promulgação da Lei nº 1.060 e seus reflexos sobre uma incipiente política de acesso à justiça, observamos que a partir da normativa os Estados passaram a adotar soluções próprias na busca da garantia de condições mínimas de assistência judiciária, as quais se apresentaram subdividas em três modalidades: a de instituir órgão público específico para desempenhar a função, criando em alguns casos as primeiras Defensorias; a de outorgar a atribuição a instituição já existente, majoritariamente à Procuradoria-Geral do Estado; e, por fim, a de nomear advogados privados para demanda da população carente e remunerá-los com recursos públicos, os advogados dativos (Brasil, 1950).

Dentre esses diferentes arranjos constituídos nos estados brasileiros, desenvolveu-se a Defensoria Pública do Rio de Janeiro, o primeiro órgão de assistência judiciária criado por normativa infraconstitucional. Os primeiros cargos de defensores públicos estaduais foram criados em 1954. À época, a Assistência Judiciária (AJ), repartição pública composta por defensores fluminenses, mesmo constituída por um quadro próprio de

profissionais, estava vinculada ao Ministério Público Estadual, que se encontrava sob a chefia da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado.

As origens da Defensoria Pública da Bahia (DPE) também remontam período anterior à promulgação da Constituição de 1988, tendo sido um órgão de assistência jurídica e judiciária gratuitas criado por normativa infraconstitucional. Apesar do início das atividades de assistência jurídica e judiciária gratuitas prestadas terem sido desenvolvidas pela Coordenação de Assistência Judiciária (CAJ), em 1975, criada por iniciativa da Procuradoria do Estado como um órgão vinculado à Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES), a Lei nº 4.658/85, de 26 de dezembro de 1985, criou a DPE, ainda com vínculo de dependência com o Governo do Estado. Posteriormente, com a Emenda à Constituição Estadual nº 11 de 2005, a instituição passou a ter autonomia funcional e administrativa.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 134, institui a Defensoria Pública enquanto órgão incumbido de exercer função essencial à Justiça, qual seja a de assistência jurídica, para além da assistência judiciária, de forma integral e gratuita. A normativa constitucional intentou concentrar, de maneira uniforme no país, a política de acesso à justiça para pessoas carentes em um modelo de advocacia exercida por servidores públicos.

Com a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, que incluiu o parágrafo 2º no artigo 134 da CF/88, restou conferida autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas Estaduais, tendo sido garantida a iniciativa de proposta orçamentária pelas próprias entidades, dentro dos limites estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias, devendo os créditos oriundos do orçamento ser disponibilizados mensalmente à instituição (art. 168 da CF/88). As proposições são essenciais para garantir a independência da atuação dos defensores públicos de forma desvinculada, inclusive de qualquer dos Poderes do Estado, de forma a se viabilizar a adequada estruturação e organização estratégica da instituição.

A Lei Complementar nº 80 de 12 de Janeiro de 1994, Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (LONDP), que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreve normas gerais para a organização da instituição nos Estados. A normativa, entretanto, foi alterada pela Lei Complementar nº 132/09, e a Lei nº 11.448/07, que trata da competência da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública, legislação infraconstitucional que potencializou suas atribuições institucionais.

A Lei Complementar nº 132/09 operou significativa alteração no delineamento da instituição e de seu perfil, com redefinição legal da Defensoria Pública, inclusive, tendo sido dada nova redação ao art. 1º da Lei Complementar nº 80. A partir das alterações, a instituição passou a ser reconhecida como expressão e instrumento do regime democrático, com destaque para sua atuação para a promoção dos direitos humanos e defesa coletiva dos direitos da população vulnerabilizada.

Sobre a importância das alterações promovidas pela Lei Complementar nº132/09 sustenta Moreira (2016, p. 110-111) que a referida legislação trouxe inovações importantes, especialmente ao prever como objetivos da Defensoria Pública a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, o que reitera a natural vocação institucional para a promoção da dignidade humana, inclusive com fins na redução das desigualdades e para a defesa dos direitos humanos, de forma a atribuir aos Defensores Públicos o *status* de instrumentos de transformação social.

Importa, ainda, atentar para o fato de que a mencionada norma estendeu o rol que de funções a serem desempenhadas pela Defensoria Pública, conforme o art. 4º141 da Lei Complementar nº 80/94, com menção expressa a funções que, em verdade, já eram exercidas na prática pelos Defensores Públicos de todo o país na realização de seu *múnus* constitucional, com fins na entrega de prestação mais eficaz, célere e efetiva.

Restou disposto pela Lei Complementar 80/94, ainda, em seu art. 3º, os princípios institucionais da Defensoria Pública, que são o princípio da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, e que orientam o desempenho das funções pela gestão e servidores, com fins no fortalecimento da instituição e na garantia da implementação dos meios necessários para o alcance dos fins constitucionais que lhe foram conferidos, com a consequente prestação de uma assistência jurídica integral e gratuita de forma plena e eficaz.

Com fins no cumprimento da missão constitucional conferida à Defensoria Pública, a Lei Complementar 80/94 em seu art. 4º apresentar rol de múltiplas funções e formas de atuação, a exemplo da assistência jurídica, educação em direitos, participação em fóruns e redes, realização de audiências públicas, mobilização e controle social através de atuação articulada com a população atendida, sendo este meramente exemplificativos, haja vista ser possível a adoção de medidas, formas e instrumentos outros para a atuação dos Defensores Públicos na consecução dos objetivos institucionais.

Da análise do desenvolvimento histórico funcional da Defensoria Pública, a partir, inclusive, da legislação, se denota uma progressiva reorientação do eixo do trabalho a ser desenvolvido pela instituição, voltado a uma visão coletiva, preventiva e indutora de novas realidades sociais, de forma a se exigir do Defensor Público atuação que vá além da do mero operador do direito, mas como de agente de transformação social, norteadada pela prevenção dos litígios, pela resolução extrajudicial das contendas, pela educação acerca de direitos e deveres e, principalmente, pela atuação direta junto ao Poder Público de forma prioritariamente extrajudicial, articulada e sincronizada com as demais Instituições.

Nesse contexto de multiplicidade e interdisciplinariedade de funções e formas de atuação pelas Defensorias Públicas, importa destacar a criação da Ouvidoria Externa da Defensoria Pública, também por meio alteração procedida pela Lei Complementar nº 132/09 na Lei Complementar nº 80/94. O objetivo da Ouvidora

Cidadão é aproximar ainda mais a instituição de seu público alvo, o que se intensifica quando a Ouvidoria Geral tem assento no Conselho Superior da Defensoria, participando das principais discussões institucionais.

Não há dúvidas de que as Defensorias Públicas passaram a desempenhar papel central para as políticas de acesso à justiça no país. Tendo a função de promover o direito do acesso à justiça para a população socialmente vulnerabilizada, por meio da proteção e efetivação de direitos individuais e coletivos, deve, então, se comprometer o acesso a uma ordem jurídica mais justa, para além de meramente viabilizar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal. É possível vislumbrar, entretanto, de que a sua consolidação enfrenta obstáculos das mais diversas ordens.

4.3 AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 8131481-34.2020.8.05.0001: O CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA EM DISPUTA

Com a aceleração no processo de remoção forçada das famílias do Bairro da Paz e Km 17 de Itapuã, Jardim Abaeté e Vila Romana, região circunscrita ao projeto de macrodrenagem dos Rios Jaguaribe e Mangabeira, em pleno período de pico da Pandemia por COVID 19, conforme descrito em linhas anteriores, representantes comunitários, que já haviam denunciado ao Ministério Público do Estado da Bahia o desencadeamento de eventos que vinham se desenrolando nesse processo violento de oferta de valores irrisórios de indenização pela CONDER, por resistência e insurgência, continuaram a buscar alternativas para se manter na posse de suas terras.

Conforme consta nos autos da Ação Civil Pública nº 8131481-34.2020.8.05.0001, o MPBA instaurou inquérito civil tombado sob o número IC IDEA Nº 003.9.157203/2019 com fins em apurar a existência de irregularidades e violações a direitos coletivos, em sentido amplo, vinculados ao caso.

A ação civil pública, prevista e disciplinada pela Lei 7.347/1985, é uma ação judicial destinada a proteger interesses difusos ou coletivos que objetiva responsabilizar quem

comete danos contra os bens tutelados, podendo ser ajuizada pelo Ministério Público ou outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas, para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, o consumidor para obter reparação de danos (Brasil, 1985).

Já o inquérito civil constitui procedimento administrativo inquisitivo também previsto na Lei nº 7.347/1985, em seu art. 8º, §1º, instituído e presidido pelo Ministério Público, que tem por objetivo, conforme já mencionado, investigar possível lesão a direitos coletivos, que se subdividem em direitos difusos, coletivos, em sentido estrito, ou individuais homogêneos – art. 81 da Lei 8.078/90, podendo o procedimento resultar em arquivamento, em celebração de compromisso de ajustamento de conduta, que é um acordo entabulado entre MP e o violador de determinado direito coletivo, ou em ajuizamento de ação civil pública.

A partir do IC IDEA Nº 003.9.157203/2019 o MPBA passou a diligenciar medidas extrajudiciais, que contemplaram a realização de audiência instrução em 04 de fevereiro de 2020, a emissão da Recomendação Nº 05/2020 IDEA 003.9.51502/2020, a solicitação de apresentação de documentos pertinentes ao caso, bem como, diálogo com representantes das Comunidades atingidas e compartilhamento de documentos com os moradores, audiência de instrução realizada no dia 11 de novembro de 2023.

Em audiência de instrução do dia 04 de fevereiro de 2020, conduzida pela Promotora Hortênsia Gomes Pinho, na qual se fizeram presentes representantes das Comunidades atingidas pelo projeto de macrodrenagem, da CONDER e da CEF, inicialmente foi feita uma apresentação do inquérito civil, tendo sido as partes interessadas ouvidas.

Representantes da CEF e da CONDER prestaram esclarecimentos quanto ao andamento da execução do projeto e seus contratos, com contextualização sobre o aporte financeiro recentemente liberado execução das obras, extensão da área territorial a ser impactada, número de imóveis estimados a sofrerem desapropriação, tempo previsto contratualmente para conclusão das obras, e conseqüentemente para

remoção das famílias, além da política financeira de desapropriação e metodologia a ser implementada.

Importa aqui destacar trecho do depoimento de prepostos da CEF e da CONDER que menciona especificamente o prazo previsto para conclusão das obras e números de imóveis passíveis de desapropriação, sendo possível já dimensionar a enorme proporção de famílias a serem afetadas e caráter emergencial:

(...) Ficou esclarecido que a CEF esta procedendo análise final do projeto executivo da meta dois do contrato – área do Rio Mangabeira, que a Lei que rege este contrato é a Lei de Licitações 12.462/11 que rege o PAC e flexibiliza a contratação para a obra, incluindo o projeto, já que a mesma é feita com o ante projeto e que ocorreram várias alterações, inclusive da tecnologia a ser empregada que implicou em uma análise mais minuciosa, havendo probabilidade de conclusão da análise ao final de fevereiro. Quanto à meta Jaguaribe, pois trata-se de um contrato de duas metas, esta já obteve a Autorização do Início de Obra, tendo a obra sido iniciada, estando em fase intermediária, com previsão de conclusão em seis meses, aproximadamente, e que já houve um repasse em dezembro de R\$ 7.000.000,00, que neste setor há 178 processos de desapropriação, dos quais 1010 são benfeitorias, cercas, plantações, etc.

(...)

A própria equipe técnica contratada social contratada pela empresa, empregados diretos, realizou este trabalho de atualização com novas visitas em toda a faixa de desapropriação e que provavelmente isso ocorreria nos meses de março e abril, evidentemente, dependendo do recebimento do AIO, no fim de fevereiro como está inicialmente previsto para a comunidade de Mangabeira, onde há 652 processos de “desapropriação” dos quais 438 são de moradias populares, havendo entretanto no trecho VI – Vila Romana, edificações de melhor padrão construtivo, sendo os demais, comércio, terrenos, cercas e benfeitorias em geral. (...) (Bahia, 2020, p. 796-797)

Já naquela oportunidade o Ministério Público da Estadual, na pessoa da Promotora de Justiça, manifestou expressamente indignação com metodologia adotada pela CONDER para a política financeira de indenizações, por considerá-la imprópria para dar condições dos moradores desapropriados adquirirem imóveis equivalentes no território, por conta do distanciamento do valor de mercado, veja-se:

(...) A política financeira de desapropriação, ficou esclarecida é a metodologia CONDER, conforme portaria/resolução devidamente publicada, que pautou inclusive o primeiro cadastro e o trabalho de valoração das construções e benfeitorias realizadas pela empresa contratada à época, Via Engenharia que já não labora no trabalho há dois anos. O Ministério Público registrou a sua indignação com a metodologia CONDER dado o seu distanciamento do preço de mercado, o que impossibilita os moradores que serão desapropriados de adquirirem imóveis equivalentes no mesmo território e que nos outros Estados, inclusive no Município de Salvador, até por recomendação do Banco Mundial, é

utilizado o método CUB – Custo Unitário Básico, que hoje está valorado em R\$ 1.500,00 o metro quadrado para construções de baixo padrão, há também a necessidade de estabelecimento de um valor mínimo que não deve ser inferior a um imóvel de 30 metros quadrados, pelo CUB, o equivalente a R\$ 45.000,00. A representante da CONDER estabeleceu que não há um valor mínimo estabelecido para imóveis muito precários sem correspondência financeira, contudo, a CONDER tem se empenhado em aplicar o que chama de “valor de conveniência” que hoje é R\$ 19.988,00. (...) (Sic) (Bahia, 2020, p. 797)

Ouvidas, ainda, as Comunidades atingidas na pessoa do presidente da Associação de Moradores do KM17, Gonçalo Simões, tendo sido possível na oportunidade a produção de prova oral passível de comprovar o estado de pânico no qual se encontravam as famílias submetidas ao processo de remoção forçada, especialmente por falta de diálogo e de oferta de informação de qualidade:

(...) O representante da comunidade registrou a ansiedade e angústia da comunidade com a falta de informação com a política indenizatória bem como em relação ao cronograma e reiterou a proposta já apresentada de teto mínimo de R\$ 70.000,00 associado a indicação de terrenos no território para construções dos removidos, trazendo a colação dois terrenos, um integrante do Parque de Exposições, limítrofe a própria comunidade e o outro nas proximidades do Bairro da Paz que não soube identificar a dominialidade e a SEFAZ também não. Esclareceu que com os imóveis avaliados em mais de R\$ 70.000,00 os proprietários conseguirão adquirir outros na própria comunidade, pois este é um valor médio, compatível com os imóveis do bairro. Ocorre, entretanto que as famílias que receberem valores inferiores a esses R\$ 70.000,00 não conseguirão comprar imóveis na localidade, daí a sugestão. A ideia força é buscar vazios urbanos da CONDER para estas construções, posto que as lideranças já identificaram estas áreas, citando o exemplo da casa que foi lacrada e o morador foi contemplado com apartamento da “MCMV”, e após a sua demolição permanecerá um terreno vazio que será, provavelmente, invadido. (...) (Sic) (Bahia, 2020, p. 797 - 798)

Na oportunidade restou documentada a denúncia de violação a direitos humanos por meio da ação estatal, tendo sido registrada e enquadrada a realidade no que pesquisador Mike Davis (2006, p. 48) denominou de “drama político”, que seria a forma como as ocupações urbanas se estabelecem e se consolidam, tornando-se “um desafio prolongado à força de vontade e à resistência contra a máquina repressora do Estado”.

Para além da denúncia, o representante das Comunidades, de forma bem objetiva, articulada e consciente, apresenta contraproposta para se pensar formas de mitigação dos prejuízos materiais iminentes, que seria um valor minimamente razoável de

indenização para realocação das famílias em imóvel no mesmo território e/ou a identificação de vazios na região para reassentamento das famílias.

Ainda em audiência, o MPBA apresentou diversas recomendações à CONDER e à Construtora para o aperfeiçoamento do projeto e da política de indenização, incluindo as seguintes medidas: dar prioridade à transparência nas informações da faixa de desapropriação com indicação do número de selagem e nome do proprietário; informar ao MPBA e à coletividade a listagem atual dos imóveis passíveis de remoção; a utilização da metodologia CUB – Custo Unitário Básico da Construção Civil para a política de indenização; ampla divulgação do cronograma com as etapas da obra junto à comunidade e encaminhado ao MPBA; apresentação ao MPBA do calendário de atendimento das famílias para fins de negociação das remoções, com fins na participação do Órgão; encaminhamento ao MPBA de cópia integral do cadastro realizado em 2016, com descrição dos valores de avaliação de todos os imóveis.

Em 20 de fevereiro de 2020, em resposta às recomendações do MPBA, o CONDER encaminha o OFICIO DINEP N 013/20, a partir do qual faz esclarecimentos sobre a política de indenizações realizada pela CONDER, explicitando que somente considera as edificações a serem desapropriadas, e apresenta cópia do cadastro dos imóveis realizado em 2016, importando o destaque ao seguinte trecho do documento constante da Ação Civil Pública (Bahia, 2020, p. 860-861):

A política de indenizações realizadas pela CONDER segue padrões pré-definidos com a observância de critérios técnicos, **considerando o padrão construtivo e estado de conservação das edificações a serem desapropriadas**. Além das edificações, são levadas em consideração as demais benfeitorias feitas no imóvel, sejam elas reprodutivas (árvores e culturas existentes) ou não reprodutivas (muros, cercas, etc).

(...)

No que tange ao procedimento de avaliação utilizado no âmbito desta Empresa Pública, resta tecer alguns comentários. **Trata-se de metodologia empregada a mais de 20 anos**, cuja matriz de atualização vem sendo atualizada periodicamente.

O procedimento utilizado, por sua vez, vale-se de elementos objetivos que quantificam as benfeitorias existentes. **Nesse ponto, cumpre registrar que os ocupantes são indenizados pelas construções e plantações, por exemplo, visto que, em sua maioria, não detém a titularidade dominical da área.**

Nessa obra, em especial, **a maioria das construções foram realizadas em áreas de Preservação Permanente – APA, fruto, muitas vezes, de invasões**

desordenadas, não possibilitando a CONDER a indenização dos terrenos existentes. (Grifo nosso)

Não tendo a CONDER e a Construtora respondido a contento às recomendações apresentadas em audiência de instrução, em 06 junho de 2020, o MPBA emitiu a Recomendação Nº 05/2020 IDEA 003.9.51502/2020, a partir da qual recomendou ao Presidente da CONDER a adoção de medidas administrativas céleres para garantir o direito fundamental, social, constitucional à moradia, durante a Pandemia do Coronavírus-COVID-19, com fins em determinar a suspensão de qualquer procedimento em curso no Município de Salvador, que tratassem de remoções forçadas ou deslocamentos involuntários da população de baixa renda (Bahia, , 2020, p. 800).

Outro documento de destacada importância produzido durante o andamento do Inquérito Civil IC IDEA Nº 003.9.157203/2019 foi a Nota Técnica nº 01/2020 de Justiça Hortênsia Gomes Pinho elaborado pelos grupos de pesquisas “Territórios em Resistência”, “Gestão Democrática da Cidade” e “Desenvolvimento, Sociedade e Natureza” do Programa de Pós-graduação em Território, Ambiente e Sociedade (PPGTAS) da Universidade Católica do Salvador (UCSAL).

Os referidos grupos, pesquisando comunidades atingidas por grandes projetos urbanos em Salvador, intentam construir junto às comunidades, em assessoria técnica, a matriz de danos materiais e imateriais. O objetivo específico da Nota Técnica nº 01/2020 foi analisar a metodologia adotada pela CONDER e pela Companhia de Transportes da Bahia (CTB) para avaliação dos imóveis atingidos pelos projetos de macrodrenagem dos Rios Jaguaribe e Mangabeira e do Monotrilho/VLT, na cidade de Salvador/BA.

Para tanto, toma por fundamentado no conceito de reparação integral mobilizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, previsto pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil é signatário, e que consiste na restituição material plena e justa de danos materiais e imateriais para vítimas de violações de direitos humanos, além de se basear no Manual “Como atuar em projetos que envolvem despejos e

remoções?”, elaborado pela Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada e no material disponibilizado pelo MPBA, quais sejam a Resolução de Diretoria n. 001/2019 da CONDER; os laudos de avaliações do Bairro da Paz e do ofício Procuradoria Geral do Estado, PGE/PA 209/2019 (Bahia, 2020, p. 804-806).

Com fins em se demarcar e delinear o conceito de reparação integral e plena trabalhado pela assessoria técnica, importa a referência à Resolução 60/147 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2005 (ONU, 2005), intitulada "Princípios básicos e diretrizes sobre o direito das vítimas de graves violações dos padrões internacionais de direitos humanos e violências graves do Direito Internacional Humanitário para interpor recursos e obter reparos", veja-se:

Princípio 19. A restituição, sempre que possível, deve devolver a vítima à situação anterior à violação manifesta das normas internacionais de direitos humanos ou à violação grave do direito internacional humanitário. A restituição inclui, conforme apropriado, a restauração da liberdade, o gozo dos direitos humanos, identidade, vida familiar e cidadania, retorno ao seu local de residência, reintegração em seu emprego e o retorno de sua propriedade.

O trabalho realizado pela assessoria técnica, que teve como um dos resultados iniciais a Nota Técnica nº 01/2020, vinha sendo construído junto às Comunidades atingidas desde 2019 (BrCidades, 2021). A partir dessa aproximação das pesquisadoras com a realidade vivenciada pelas famílias nesse processo de remoção forçada, ocorreu o contato direto com o MPBA com fins na denúncia do caso.

A Nota Técnica nº 01/2020, documento elaborado a partir de um trabalho extremamente minucioso e exaustivo de avaliação da Resolução de Diretoria n. 001/2019 da CONDER, dos laudos de avaliações do Bairro da Paz e do ofício Procuradoria Geral do Estado, PGE/PA 209/2019, com base nos fundamentos já enunciados, apresenta a seguinte conclusão:

Os grupos de pesquisa, diante de toda a análise compreende que o Governo do Estado não está cumprindo com as Resoluções, os Tratados Nacionais e internacionais dos quais o Brasil é signatário, o que caracteriza violações dos direitos humanos considerando, de um modo geral, que no tocante ao processo de remoção involuntária de população atingida por obras de infraestrutura urbana, promovidas pelo poder público, não garantiu a participação da população. Esse é um aspecto central que deveria nortear o levantamento e o ressarcimento de perdas cujo princípio consta da Lei do

Estatuto das Cidades (2001); na Portaria 317/2013 do Ministério das Cidades e da Resolução do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). Ou seja, no caso das áreas em questão – Bairro da Paz e Subúrbio Ferroviário – o poder público implantou as obras sem qualquer consulta prévia à população, ou realização do Plano de Reassentamento ou Plano de Manejo. (Bahia, 2020, p. 824).

Entendendo a importância e necessidade da prestação de assessoria técnica aos atingidas por grandes projetos urbanos, em sua missão na defesa do ordenamento urbanístico, do direito à cidade e da justiça socioespacial, a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo Comarca do Salvador, por meio da Promotora Hortênsia Gomes Pinho, propôs o chamamento da universidades e professores comprometidos com a causa dos atingidos, inclusive para a construção da matriz de danos materiais e imateriais passível de subsidiar o processo de negociação e indenização de danos.

A proposta restou materializada na 2ª Chamada Pública Simplificada de Projetos de 2020, convocatória realizada em 25/08/2020, disponibilizando fundo decorrente de compensação ambiental no TAC do Inquérito Civil IDEA Nº 003.9.62080/2019, a qual apresentou por objetivo dar apoio financeiro a pequenos projetos voltados para a pesquisa urbana ambiental ou com inclinação a intervenção socioambiental, projetos afeitos aos temas função social da propriedade, direito à cidade, à moradia, à mobilidade. Os projetos seriam selecionados entre janeiro e novembro de 2021.

Destaque importante é que o edital recomendou que os projetos privilegiassem o trabalho com público-alvo prioritário, com possibilidade de delimitação interseccional, com fins em beneficiar prioritariamente grupos como crianças e adolescentes, jovens, mulheres, pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida, população LGBTQ+, população negra, povos e comunidades tradicionais, e moradores de locais sócio ambientalmente vulneráveis, de forma a explicitar uma busca em dar visibilidade aos grupos vulnerabilizados preferencialmente atingidos pelos danos ocasionada a transgressões a direitos coletivos e difusos (Salvador (BA), 2020, p. 3).

A segunda audiência de instrução no IC IDEA Nº 003.9.157203/2019 ocorreu em 11 de novembro de 2020 com fins na produção de prova oral, especificamente depoimento

pessoal de representantes das Comunidades atingidas. Da análise das atas de audiência observamos que entre as principais informações prestadas pelos quatro depoentes estão, especialmente, as de que o processo de remoção forçada das famílias com imóveis localizados na região circunscrita no perímetro das obras está ocorrendo de forma extremamente violenta, sob ameaças e desinformação, o que os coloca em estado de pânico e completo desespero, pois recebendo indenização pífia e apartados da localidade que possibilita forte rede de apoio interpessoal e fonte de renda pela relação sociocultural estabelecida no seio da comunidade em anos de moradia, há iminente possibilidade de perda das possibilidade de subsistência (Bahia, 2020, p. 850-859).

Apesar de todos os esforços direcionados para a investigação e tentativa administrativa de resolução da contenta, não houve qualquer possibilidade de avanços nas negociações.

Importa salientar que, por meio de ação institucional diferenciada, o MPBA mobiliza instrumentos para a apuração dos fatos envolvidos no caso e produção de provas por meio de um inquérito civil, promovendo, ainda, a chamada pública de projetos, com fins em possibilitar levar ao procedimento administrativo e ao processo judicial novos parâmetros de compreensão das leis de proteção aos direitos humanos, com a pretensão de redução de riscos, inclusive, de forma a atualizar o debate acumulado na América Latina nos últimos anos na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Assim, em 18 de novembro de 2020, a Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital, na pessoa da Promotora de Justiça Hortênsia Gomes Pinho, protocolou a Ação Civil Pública tombada sob o nº 8131481- 34.2020.8.05.0001, a qual foi distribuída para a 6ª vara da Fazenda Pública de Salvador, em face do Estado da Bahia e o Consórcio Desenvolvimento Urbano do Jaguaribe.

A Ação Civil Pública trata de violação a direito individual homogêneo, relacionada a remoção forçada de remoção de 652 famílias, sendo 438 dessas famílias de origem

humilde do Bairro da Paz, Km 17 de Itapuã, Jardim Abaeté e Vila Romana, em virtude da execução do projeto de macrodrenagem para revestimento na calha dos Rios Jaguaribe e Mangabeira, obra que apresentaria como objetivo a redução dos alagamentos em períodos de chuvas nas comunidades do entorno do rio.

Sustenta o MPBA que o processo de remoção forçada promovido pelo Governo Estado da Bahia, iniciado em 2016 com a incursão de representantes do Consórcio Desenvolvimento Urbano do Jaguaribe nas comunidades atingidas para a marcação de residências, realização de cadastro social e avaliação dos imóveis, sinalizando aos moradores que a área desocupada para a realização da obra, o que causou estado de pânico generalizado. A empresa, entretanto, sem dar maiores informações sobre o processo, teria deixado de ter contato com as comunidades, o qual foi retomado somente em 2020 pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), por meio de investidas ardilosas, aliciamento e conduta violenta para impelir os moradores a aceitarem indenização de valor irrisório e desocupar suas moradias em um curto prazo de tempo - oito dias para ter a respostas das famílias sobre o aceite da proposta de indenização, caso positivo, teriam apenas trinta dias para a desocupação.

Além de suscitar arbitrariedade no processo de remoção forçada, que vinha acontecendo ao arripio da lei, apontou o Órgão Ministerial a desumanidade em se expropriar famílias de seus lares durante a Pandemia por COVID 19, em total contrariedade as recomendações sanitárias globais, bem como a ausência de planejamento para a sua realização, a vulnerabilidade social que as famílias envolvidas na contenda se encontravam, formada majoritariamente por pessoas negras e pobres, a sua história com a localidade, o tempo de ocupação e a caracterização da área como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

Em petição inicial, o MPBA faz referência detalhada ao andamento do IC 003.9.157293/2019, das tratativas pré-processuais que partiram das denúncias dos representantes das Comunidades junto ao órgão ministerial e sobre a impossibilidade

de avanço nas tratativas para uma composição extrajudicial, tendo sido juntando os documentos produzidos durante o inquérito civil, em especial as atas de audiências de instrução, a Recomendação nº 05/2020, a Nota Técnica nº 01/2020, o Ofício DINEP nº 013/20, os laudos de avaliação apresentados pela CONDER durante o inquérito civil, fotos e vídeos relacionados ao caso.

Os documentos juntados com a inicial são importantes para sustentar a argumentação de que existem falhas graves na metodologia adotada pela CONDER para atribuir valor às indenizações, o que foi possível por meio da Nota Técnica nº 01/2020, documento produzido em colaboração da Universidade Católica do Salvador - UCSAL, através do Grupo de Estudo Reparação Plena e Integral.

Restou evidenciado, ainda, que o arcabouço normativo brasileiro impõe a necessidade de um plano de reassentamento e de medidas compensatórias, que deve ser pensado, discutido e estruturado de forma participativa junto aos atingidos, em todo projeto que recebe recursos Federais, documento não elaborado. Inexistente, ainda, estudo técnico participativo, programa de comunicação social, divulgação do cronograma de remoção das famílias.

Houve requerimento de antecipação dos efeitos da tutela a ser concedido liminarmente *inaudita altera pars* para que restasse determinado pelo Juízo a suspensão da remoção compulsória das 652 famílias das suas moradias durante o período de Pandemia causada pelo COVID-19, até a aprovação e distribuição da vacina, exceto para as que optassem de forma consensual pela desocupação e em caso de terem encontrado residência adequada para o reassentamento.

Pleiteada, ainda, elaboração e implementação de projeto de reassentamento, com medida compensatórias, pelo Governo do Estado da Bahia, em conformidade com os termos estabelecidos na Portaria 317/2013 do Ministérios das Cidades, bem como a utilização da ABNT, NBR 14653-1 (Procedimentos Gerais) e NBR 14653-2 (Imóveis

Urbanos), para a valoração de indenizações caso algum morador eventualmente opte voluntariamente por recebê-la.

Importa destacar que um dos pedidos principais da Ação Civil Pública é o cumprimento de obrigação alternativa para que os Acionados garantissem às famílias indenização justa que contemplasse dano material e imaterial causado pela remoção forçada de seus lares, para que assim houvesse possibilitasse a aquisição de uma moradia digna para as famílias, ou entrega de um imóvel equivalente, sem prejuízo à subsistência dos membros das famílias.

A quantificação das indenizações com fins na reparação dano material e imaterial toma por base o trabalho que vem sendo desenvolvido entre a Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital, os grupos de pesquisas “Territórios em Resistência”, “Gestão Democrática da Cidade” e “Desenvolvimento, Sociedade e Natureza” do Programa de Pós-graduação em Programa de Pós-graduação em Território, Ambiente e Sociedade (PPGTAS) da Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e as comunidades atingidas com fins na construção de uma matriz de danos materiais e imateriais, conforme referido em linhas anteriores.

O magistrado Ruy Eduardo Almeida Britto, em 25 de novembro de 2020, proferiu despacho se abstendo de julgar os pedidos formulados em caráter liminar sob a justificativa da necessidade de formação do contraditório para o convencimento do juízo, determinando a citação da parte acionada para, querendo, apresentar contestação e/ou justificção.

Diante decisão interlocutória, o MPBA apresentou petição em 04 de dezembro de 2020, pedindo reconsideração destacando a urgência do pleito, considerando o aumento exponencial das internações de pessoas infectadas pela COVID 19, o que restou reiterado em petição de 14 de dezembro de 2020. Em 17 de dezembro de 2020 a magistrada Juliana de Castro Madeira Campos decide no sentido de indeferir a antecipação da tutela de urgência nos seguintes termos (Bahia, 2020, p. 729-730):

Vistos, etc.

Trata-se de ação civil coletiva proposta pelo Ministério Público, que em síntese narra e argumenta o seguinte: que está representando os interesses individuais homogêneos dos membros de 652 famílias que estão sendo instadas a abandonar uma comunidade que existe em um localidade afetada por obra pública levada a cabo pelos réus; **que as famílias são pobres, vivem ali em casebres há muitos anos**, e que estão sofrendo intimidação do Estado da Bahia, por meio da CONDER, para que deixem suas casas e, em troca, recebam indenizações ou concordem em residir em apartamentos populares disponíveis em bairro distante da comunidade; que o despejo em época de pandemia contraria recomendações de ordem humanitária; que experiências similares anteriores parecidas revelam que as famílias removidas para localidades distantes não se adaptam, enfrentam dificuldades e retornam; que os valores oferecidos pelos expropriantes foram estabelecidos mediante metodologia equivocada e não serviriam para a compra de novos imóveis; que entre os expropriados há quem já tenha adquirido direito a concessão de uso especial para fins de moradia. Alega ainda que o Estado da Bahia, através da CONDER, concedeu aos habitantes da comunidade exíguo prazo de 8 dias para a realização da opção e 30 dias para a desocupação.

Formula então pedido de tutela de urgência a fim de que este Juízo, liminarmente: suspenda as remoções das famílias enquanto perdurar a pandemia de Covid-19, e até a aprovação e distribuição de uma vacina, salvo para as famílias que manifestarem livremente interesse em aceitar a oferta dos réus; obrigue o Estado da Bahia a elaborar plano de reassentamento, com diversas especificações descritas na inicial; determine que as indenizações oferecidas sejam pautadas por critérios diferentes daqueles que informam a metodologia de cálculo ora adotada pelos expropriantes.

Decido.

O CPC, em seu art. 300, autoriza o Juízo a liminarmente proferir provimento acautelatório/antecipatório da tutela requerida, mas desde que seja relevante o fundamento da demanda (plausível a pretensão) e haja justificado receio de ineficácia do provimento final.

Uma análise dos documentos já apresentados nos autos revela que ele entre estão essencialmente incluídos registros de depoimentos de moradores da comunidade referida, ata de audiência pública, ofício elaborado pela CONDER reconhecendo suas intenções relativamente à área ocupada pela comunidade e um cadastro por ela efetuado a respeito de seus moradores.

A partir da análise desses elementos **não é, por ora, possível concluir que é iminente o despejo dos ocupantes da área**, tal como sustenta o Ministério Público na peça inicial, sendo que apenas mediante a caracterização de um quadro de urgência é que se justifica a prolação de decisão que, ainda que em cognição sumária, antecipe a análise do mérito da causa.

Não há nos autos documentos que corroboram a iminência alegada na inicial. A ausência de prova inequívoca exclui o um dos requisitos para a concessão de liminar.

Cumpra registrar, ademais, que a Lei 8.437/92, em seu art. 2º, veda a concessão de medida liminar *inaudita altera parte* contra a Fazenda Pública em sede de ação civil pública e mandado de segurança coletivo, exigindo que em qualquer caso se oportunize ao representante da pessoa jurídica requerida o prazo de 72h para pronunciamento, previsão cuja razão de ser se aplica ao caso vertente.

Em que pese já tenha este Juízo anteriormente determinado a intimação dos demandados para tanto, não há nos autos evidência de que isso já ocorreu.

Ante o exposto, indefiro o pedido de tutela de urgência, sem prejuízo de nova apreciação após a contestação do Estado da Bahia para manifestação, de forma PESSOAL na pessoa do chefe da PGE.

Intimem-se.

Certifique-se se já foi efetivamente intimado o Estado da Bahia para manifestação, nos termos da decisão anteriormente proferida nestes autos. Em caso negativo, renove-se o ato, ficando assinado o prazo de 72h para pronunciamento.

Salvador, 17 de dezembro de 2020.

Juliana de Castro Madeira Campos

Juíza de Direito

Essa foi a primeira e última decisão interlocutória que adentra no mérito da demanda. Em cognição sumária o juízo afirma estar convencido de que não há nos autos documentos que sustentem a alegação do Ministério Público o despejo dos ocupantes da área seja iminente, negando a antecipação dos efeitos da tutela por não vislumbrar urgência.

Apesar da decisão fazer expressa referência a documentos como as atas de audiências de instrução do inquérito civil, ao Ofício DINEP nº 013/20 e aos cadastros de moradores, estes últimos elaborados pela CONDER, desconsidera o valor probatório do conteúdo desses documentos, em especial no que tange à afirmação de urgência na remoção para realização das obras pela própria empresa pública, além dos demais documentos juntados com a petição inicial.

Importa aqui o destaque à utilização do termo “casebres” para se referir aos imóveis pertencentes às famílias atingidas, o qual não foi utilizado na petição inicial da Ação Civil Pública e nos remete a uma perspectiva de tratamento da questão habitacional como um problema de saúde pública de caráter higienista, tradição da legislação urbana brasileira, que apresenta propósito ordenador e repressivo, destacadamente a normativa anterior à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto das Cidades.

Cabe trazer aqui, inclusive, as imagens inseridas na petição inicial da Ação Civil Pública capturadas pela Google Maps para ilustrar a área objeto dos deslocamentos involuntários que o MPBA expressamente nominou de territórios populares:

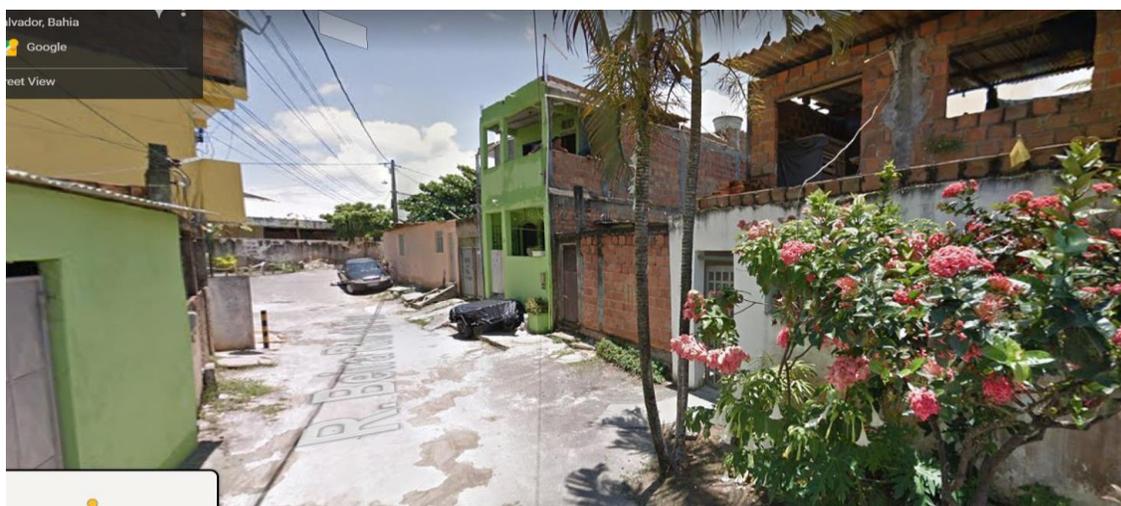


Figura 3 – Imagens do Google Maps que retrata área objeto de remoção forçada. Fonte: Bahia, 2020, p. 783-784.

As referidas imagens fazem cair por terra qualquer ideia de ausência de condições de habitabilidade dos imóveis em que vivem as famílias das comunidades atingidas, referidas como “casebres” pela juíza Juliana de Castro Madeira Campos. O que se observa da manifestação da magistrada em decisão judicial é uma expressa desvalorização social e humana das populações negras e de tudo que é por elas produzido como reflexo do que Henrique Cunha Júnior (2023) denomina de brancocentrismo brasileiro⁸.

A decisão interlocutória que indeferiu o pedido liminar foi objeto do Agravo de Instrumento nº 8003139-71.2021.8.05.0000 interposto pelo MPBA, que teve seu pedido de antecipação da tutela indeferido de suspensão dos efeitos da decisão agravada indeferido. Após apresentação de contrarrazões e de parecer de procurador do MPBA favorável à reforma da decisão objeto do recurso, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia decidiu, à unanimidade, negar provimento ao agravo de instrumento, e manter a decisão interlocutória de primeiro grau pelos próprios fundamentos.

O Estado da Bahia juntou contestação aduzindo preliminarmente, a partir da referência à prática jurisdicional alemã, que não houve clara indicação de conduta ilícita, omissiva ou comissiva atribuível ao Estado da Bahia, não havendo demonstração de que a alteração dos parâmetros de avaliação dos imóveis a serem objeto de remoção possa resultar em valor superior de indenização aos moradores atingidos, o que acarretaria em cerceamento de defesa.

No mérito, argumenta sobre a importância social do projeto de macrodrenagem, sustentando que a petição inicial trazia inverdades para “tão somente prejudicar o desenvolvimento de uma política pública da maior magnitude” (Bahia, 2020, p. 545). Afirma ser prática da CONDER a busca em mitigar ao máximo o impacto sobre as unidades habitacionais na execução de seus projetos, insistindo que a execução do

⁸ Nas palavras do autor, o brancocentrismo é “ideologia que explica o Brasil, valorizando as populações brancas, sem questionar a realidade e sem qualificar devidamente e criteriosamente a referida população branca” (Cunha Júnior, 2023, p. 283).

projeto de macrodrenagem é pautado em processo participativo que busca “conhecer a natureza dos relacionamentos e as singularidades existentes nos seios dos grupos familiares da população residente como um todo” (Bahia, 2020, p. 547), resultando na oferta aos moradores de indenização pecuniária em valor estimado a partir de metodologia adequada, mesmo admitindo que desconsidera o valor da terra em seus cálculos, ou oferta de unidade habitacional do PMCMV localizado no bairro de Cajazeiras.

Especificamente quanto ao valor atribuído à terra para se estimar as indenizações, cabe aqui referência expressa à contestação apresenta pela CONDER:

Diz a exordial que o valor da indenização deveria contemplar o valor do terreno, embora reconheça que os moradores não possuem a propriedade dos mesmos. Em razão disso, invocam o CUEM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia para sustentar indenização.

Sem razão. **O Contestante não pode pagar aos moradores pela terra, posto que não são reconhecidamente proprietários.** Sobre o direito ao CUEM, não há demonstração de que tenha sido formalmente concedido ou mesmo que os moradores preenchessem o requisito legal para sua outorga. Ademais, inexistente suporte para sua fixação no âmbito estadual.

O Estado da Bahia impugna a alegação – genérica e desfundamentada – de que todos os 652 imóveis atendam os requisitos impostos pela norma jurídica para deferimento do CUEM e, conseqüentemente, para que isso pudesse ser avaliado na fixação do montante da indenização. (Bahia, 2020, p. 565)

A partir da leitura do trecho, resta evidente a tentativa de deslegitimação do valor da posse pelo próprio Estado em meio a uma disputa política pelo conceito de moradia adequada com fins em se estimar o quantum indenizatório pelas remoções forçadas, sendo cristalina a intenção em se atribuir à terra valor zero para monetizar as construções no mínimo possível.

Mesmo diante das incongruências e contradições na adoção das teorias clássicas pelo Código Civil Brasileiro, no nosso ordenamento jurídico o instituto da posse apresenta natureza jurídica que não se restringe a relação de fato ou a mera exteriorização de um direito de propriedade (Rolemberg, 2020, p. 49). Em verdade, se constitui direito subjetivo dotado de estrutura peculiar e complexa, passível de atribuição de valor monetário, inclusive.

O instituto da posse adquire relevância diferenciada com a Constituição Federal de 1988 e suas disposições sobre a Função Social da Propriedade. Entretanto, apesar dos expressos fins constitucionais e da legislação urbanística fincada nos seus preceitos e princípios, o direito de propriedade segue sendo manejado para a manutenção e perpetuação da exclusão social:

Apesar de todo arcabouço jurídico-científico desenvolvido na atualidade e da construção dos institutos que visam evitar que o direito de propriedade se mantenha como instrumento de exclusão social, o paradigma de propriedade que se toma, ainda na contemporaneidade, fundamenta-se na titularidade imaculável do modelo napoleônico, sendo único tipo de apropriação jurídica, concebido a partir de um dado técnico e posto pela norma.

Somente podemos cogitar do princípio da função social da propriedade se entendermos a propriedade como relação jurídica, ao contrário do conceito clássico oriundo da escola positivista que a tratava como domínio e poder sobre coisas.

O desenvolvimento do conceito de propriedade, sem dúvidas, promoveu reflexões acerca da necessidade do distanciamento da ideia de propriedade exclusivamente individual para acrescer a este o aspecto social e, enfim, solidário, o que ocorreu, principalmente, com a emergência do Princípio da Função Social da Propriedade. Com o advento desse princípio constitucional, parte-se de uma reserva interna da propriedade ao titular da coisa para sua repercussão também vinculada às necessidades coletivas.

A regulação do acesso à terra no Brasil se coloca como variável que impacta diretamente na efetivação dos direitos humanos, em especial no que concerne ao direito à moradia. A análise histórica da questão fundiária tem início no período de colonização, onde se delineou a forma de apropriação do território a partir da apropriação privada de vastas extensões de terra, originariamente sem vinculação e exploradas coletivamente pela população nativa. Instituída, assim, a propriedade privada, privilégio de poucos, desejo e necessidade de muitos. (Rolemberg, 2020, p. 52 - 53)

Partindo de uma análise comprometida com a história e frente as relações raciais, o caso em comento nos evidencia como o instituto da propriedade é instrumentalizado para perpetuação da má distribuição das riquezas e do desnível social e econômico entre as populações produtoras e proprietárias, por meio do sistema jurídico formado no país, que se traveste de humanista e invoca neutralidade, mas que, em verdade, procura preservar valores das classes dominantes, conformando e determinando o espaço socioeconômico do negro, por imbricação com uma ideologia racista, que induz a marginalização da população negra e inviabiliza o exercício pleno da cidadania

(Bertúlio, 2019, p. 127-130). Evidenciado, assim, o racismo institucional⁹ e o papel do Direito como instituição do Estado na internalização e institucionalização do racismo.

Retomando a análise documental da Ação Civil Pública, importa a menção à intervenção da Defensoria Pública do Estado da Bahia, por meio do Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária, como *custos vulnerabilis*, ou guardião dos vulneráveis, com fins em buscar a efetivação dos direitos humanos das pessoas em situação de vulnerabilidade (art. 134 da CF e art. 4º, X e XI, da Lei Complementar nº 80/94), no caso os moradores das comunidades atingidas, atuando como porta-voz de sua realidade e de seus interesses, para subsidiar a tomada de decisão judicial .

À Defensoria Pública na qualidade de *custos vulnerabilis* é cabível a prática de qualquer ato processual, o que inclui a apresentação de documentos, estudos, pareceres e a ampla interposição de recursos, em atuação equânime à função do Ministério Público como *custos iuris*, ou seja, fiscal ou guardião do ordenamento jurídico.

A DPEBA, então, ao requerer a intervenção na Ação Civil Pública, se manifesta favoravelmente quanto ao requerimento do MPBA de sustação de quaisquer medidas de deslocamento dos moradores atingidos, especialmente no período de excepcionalidade da COVID-19, sustentando que o Governo do Estado produziu artificialmente um contexto de inevitabilidade e urgência nas remoções, aduzindo sobre a necessidade de adequação nas medidas indenizatórias e apreciação do reconhecimento do exercício de domínio dos moradores (Bahia, 2020, p. 54-71), juntando de pronto ao processo documentos essenciais ao deslinde do feito, a exemplo de termos de concessão de uso especial para fins de moradia, concedidos pela Prefeitura Municipal de Salvador à título de escritura de legalização no programa Casa Legal, e certidões de matrículas de alguns imóveis de moradores atingidos.

⁹ Racismo institucional aqui concebido, conforme reflexões de Bertúlio (2019, p. 91-92), como manipulação de ações oficiais de instituições a fim de excluir e prejudicar indivíduos ou grupos racialmente distintos, ou seja, com fins de atingir objetivos racistas, sendo as instituições uma extensão do pensamento racista individual.

Explicitando que há moradores com o direito à CUEM e CDRU já reconhecidos em registros, outros com o direito testificado em documento de escrituras de legalização, outros que necessitam de reconhecimento do direito por adequação fática à hipótese legal, reforçando que, como defendo o MPBA, tais condições devem promover reflexos sobre a composição indenizatória.

O pedido de intervenção ainda não foi apreciado pelo juízo, entretanto, apesar de já haver manifestação favorável do MPBA e manifestação contrária do Governo do Estado da Bahia. Ademais, petições diversas e reiteradas do *Parquet* foram juntadas aos autos na tentativa de impulsionamento e de atualização do juízo sobre o andamento das remoções forçadas e de suas consequências às famílias e território.

Contudo, a voz mais alta ainda é o silêncio dos juristas.

Cabe aqui a referência à Dora Lúcia Bertúlio, que, ao refletir sobre a colaboração do discurso jurídico no encarceramento da população negra brasileira em submundos social, intelectual, político e econômico, problematiza sua estrutura reguladora, repressiva e judiciária, inferindo que:

O Judiciário, cuja independência hoje na prática é pouco visível, embora seja a instância estatal em que a população deposite toda a sua esperança, desejos de justiça e garantia de seus direitos, não fica fora do que dissemos quantos aos demais poderes do Estado. Talvez aí esteja a lâmina da guilhotina que cortará os pescoços negros a cada tentativa de exigência de tratamento humano feito por este segmento da população brasileira. Bem por isso é aqui, na política e nas ações judiciárias que o racismo se instala com todas as pompas em nossa sociedade. É quando as esperanças de convívio harmonioso caem por terra e surge a luta. (Bertúlio, 2019, p. 131)

Um Poder Judiciário parcial, ineficiente, comprometido com seu papel real e ideológico na preservação de valores racistas, desvela o *modos operandi* do Estado e do Direito brasileiros na perpetuação das diferenças raciais hierarquizadas e segregadoras que beneficia brancos e marginaliza e explora negros.

4.4 TECER E FIAR: AS COSTURAS ENTRE GRUPOS DE PESQUISA DA UCSAL, MPBA E DPEBA.

Apresentada uma análise sobre a Ação Civil Pública nº 8131481-34.2020.8.05.0001 e a atuação das instituições envolvidas com o caso de remoção forçada em estudo, importa discorrer sobre a cadência de fatos e atos que entrelaçam as atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa e de Estudo vinculados à Universidade Católica do Salvador, pelo Ministério Público do Estado da Bahia e pela Defensoria do Estado da Bahia, incluindo as desta pesquisadora em suas múltiplas frentes de atuação, o que não é passível de observação necessariamente por meio da ação judicial.

Entre os anos de 2015 e 2019 a disciplina “Habitação Social” foi ofertada para a graduação em Arquitetura e Urbanismo da UCSAL, tendo sido ministrada por Laila Nazem Mourad, professora, pesquisadora e extensionista do Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador-PPGTAS/UCSAL, pós-doutora e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia PPGAU/UFBA.

Por meio da disciplina, à época um diferencial na matriz curricular da graduação em Arquitetura e Urbanismo, houve o primeiro contato entre as pesquisadoras vinculadas à UCSAL e representantes da comunidade do Bairro da Paz. Por contas das visitas técnicas realizadas no referido território no ano de 2019, a professora Laila Mourad foi procurada por Carlos, morador do Bairro da Paz e líder comunitário, que apresentou interesse na proposta de assistência técnica em projetos de habitação social.

A partir desse primeiro contato, conforme relatado pela referida professora em palestra proferida na Mesa Redonda intitulada “Direitos Humanos, Cidadania e Remoção Forçada”, durante a 26ª Semana de Mobilização Científica (SEMOC)¹⁰, esta tomou ciência da existência de um escritório da CONDER instalado na comunidade.

¹⁰ A mesa redonda ocorreu no dia 25 de outubro de 2023 com a minha participação e da professora Aparecida Teixeira Netto com fins na apresentação dos resultados das respectivas pesquisas sobre o

Em visita ao escritório, foi informada sobre a existência do projeto de macrodrenagem dos Rios Mangabeira e Jaguaribe e da iminente necessidade da remoção de famílias de suas residências para sua execução, mas sem maiores detalhes. Diante disso, orientou os moradores a entrar com o MPBA para que pudessem ter maior acesso a maiores informações.

Após contato com o órgão ministerial estadual, a Promotora Hortênsia Gomes, que é doutoranda pelo programa de Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal da Bahia e pós graduada em Direito Urbano e Ambiental, acadêmica com forte e aguerrida atuação na área urbanística, especialmente na cidade de Salvador/BA, tomando conhecimento da mediação de Laila Mourad, entrou em contato direto com a professora para obter informações. Tem início aqui o importante entrelaçamento entre as atuações da instituição de ensino superior e das instituições essenciais ao sistema de justiça.

A professora Laila Mourad, que tem estreita relação com a professora Aparecida Teixeira Netto, também professora, pesquisadora, extensionista e, atualmente, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da UCSAL, pós-doutora pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA), doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP, não somente pelo vínculo institucional, mas também pela forma que conduzem suas atividades de trabalho e pesquisa, se aproximaram das demandas das comunidades atingidas pelo projeto de macrodrenagem e propuseram a constituição do Grupo de Estudo Reparação Plena e Integral, um trabalho conjunto entre o Grupo de Pesquisa Territórios em Resistência e o Grupo de Pesquisa Gestão Democrática das Cidades.

O convite para minha contribuição como pesquisadora junto ao Grupo de Estudo Reparação Plena e Integral surgiu após uma reunião com a coordenação de Pesquisa e Inovação da UCSAL, à época coordenada pela professora Aparecida Teixeira, que o fez em reconhecimento à qualidade da pesquisa desenvolvida por mim durante o mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da UCSAL. Tive a oportunidade, ainda, de ser aluna da disciplina “Direito à Cidade e Moradia Digna: Remoção Involuntária e Reparação Plena e Integral”, ministrada pelas referidas professoras.

Cabe aqui o destaque à importância da missão da extensão universitária, a quem cabe a responsabilidade de articular o conhecimento científico, advindo do ensino e da pesquisa, com as necessidades da sociedade na qual a universidade se insere, interagindo e potencializando possíveis transformações da realidade social, o que evidencia e reafirma a necessidade e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme preconiza o art. 207 da CF/1988.

Pensar em se perseguir a efetivação do direito à moradia digna e, conseqüentemente, do direito à cidade, perpassa por compreender a necessidade de se convocar uma diversidade de agentes, das esferas pública e privada, com experiências plurais que proporcionem a possibilidade de se pensar iniciativas que, sob múltiplas e diversas perspectivas, escalas e interesses, apresentem como denominador comum a melhoria das condições de vida urbana, finalidade que se realiza tendo a assistência técnica por um de seus instrumentos.

E, nesse sentido, entendendo como primordial o envolvimento de instituições comprometidas com os direitos humanos, foi encaminhada uma carta denúncia à DPEBA, de forma a noticiar o órgão sobre o que vinha acontecendo no caso de remoção forçada das famílias envolvidas no caso em estudo, com fins na atuação do órgão essencial a função jurisdicional do Estado como *custos vulnerabilis*, por sugestão dessa pesquisadora.

Apesar de ser integrante do Grupo de Trabalho Direito à Cidade Antirracista vinculado a Ouvidoria Cidadã da DPEBA, sendo a responsável pelo encaminhamento das cartas aos órgãos essenciais ao sistema de justiça do Estado, optei por direcionar a correspondência eletrônica diretamente à Coordenação Especializada de Proteção aos Direitos Humanos e Itinerante com endereçamento ao Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária. A demanda foi recebida pela referida instituição, tendo sido agendado atendimento virtual com a Defensoria Pública Bethânia Ferreira de Souza, que deu andamento ao caso, suscitando já naquela oportunidade a necessidade de requisição dos documentos de titulação da propriedade imobiliárias ocupadas pelos integrantes das comunidades.

Cabe aqui a referência à experiência da Defensora Bethânia Ferreira na defesa do direito à moradia e à cidade, sendo titular de unidade defensorial desde 2015 com atuação no Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária, em Salvador/BA. Foi coordenadora da área de proteção aos Direitos Humanos da DPEBA, representando o Estado na Comissão de Direitos Humanos do Condege - Conselho de Defensores Públicos Gerais, representante suplente da DPEBA na Comissão de Moradia do Condege e representante suplente da Comissão de Mobilidade e Moradia da ANADEP - Associação Nacional dos Defensores Públicos, representando da Associação dos Defensores Públicos da Bahia - ADEP.

Recepcionada a demanda pela DPEBA, após a realização de diligências extrajudiciais, em especial a busca e levantamento de títulos de CDRU e de CUEM, os quais forma anexados aos autos (Bahia, 2020, p. 54-491), restou requerido pela instituição a sua intervenção como *custos vulnerabilis* junto à Ação Civil Pública nº 8131481-34.2020.8.05.0001, proposta pelo MPBA, o qual resta pendente de julgamento.

Apesar de todos os esforços do MPBA e da DPEBA em atuar conforme suas missões constitucionais na promoção e defesa dos interesses sociais coletivos, o silêncio do Poder Judiciário se apresenta com a voz mais alta nessa ação judicial. É o silêncio do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) que, na prática, possibilita que o

Governo do Estado da Bahia continue a promover e a encapar o projeto de macrodrenagem dos Rios Jaguaribe e Mangabeira os moldes apresentados pela Administração Pública.

Mesmo diante da singularidade da ação e atuação extraprocessual e processual do MPBA e da DPEBA, apoiadas nas ações e atuações da sociedade civil organizada e da instituição de ensino superior, evidenciando, inclusive, originalidade dessa articulação justiça/ciência, o que somente pôde ocorrer por conta da proximidade acadêmica dos atores envolvidos (promotora de justiça, professoras da pós-graduação e doutoranda), a atuação conjunta dessas forças não foi suficiente para desestruturar a lógica do fazer político por meio da ausência, prática ancorada no e justificada pelo racismo institucional.

Importa refletir, ainda, sobre o fato de que, a partir da análise da atuação dos diversos atores sociais que culminaram na promoção da Ação Civil Pública em questão, resta evidenciado que nem a universidade e nem os órgãos essenciais à função jurisdicional do Estado envolvidos no caso em comento estão preparados para o enfrentamento de questões que envolvem a defesa dos direitos de pessoas vulnerabilizadas a partir do antirracismo.

Tanto a UCSAL, quanto o MPBA e a DPEBA possuem núcleos e/ou grupos institucionais especializados na temática racial, mas não houve qualquer articulação junto aos mesmos quando se deu andamento à demanda. Especialmente quando se trata da atuação judicial, é possível observar que, apesar de se apontar que a maioria das pessoas afetadas pelo processo de remoção seria composta de pessoas negras, nem argumentações jurídicas foram suscitadas no sentido de atravessar a problemática pelas questões de raça.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da presente pesquisa nos possibilitou a elaboração de premissas para viabilizar a verificação sobre como o Ministério Público do Estado da Bahia e a Defensoria Pública do Estado da Bahia atuaram na defesa da garantia da moradia digna no caso de remoção forçada de comunidades de bairros negros de Salvador/BA durante a implementação do projeto de macrodrenagem dos Rios Jaguaripe e Mangabeira promovido pelo Governo do Estado da Bahia, nos possibilitando problematizar sobre o papel do direito na manutenção da realidade imposta pela complexa problemática urbana e habitacional brasileira, instituída sob as bases do racismo.

Numa perspectiva que considera a cidade neoliberal como empresa e mercadoria, tem-se que a adoção de diretrizes e concepções neoliberais que reconfiguram as relações entre capital, Estado e sociedade, a partir da última década do Século XX, teve profundas repercussões a respeito do lugar e do papel da cidade no processo de acumulação.

A cidade, que deveria ser regida por necessidades mais gerais de acumulação e circulação do capital, cabendo ao planejamento a tarefa da racionalização e funcionalização especial através de instrumentos dispostos planos diretores e zoneamento, aos quais se reservaria prioridade, passa a ser investida como espaço direito e sem mediações da valorização e financeirização do capital.

A inter-relação entre as ideias de sociedade e espaço, que evidencia a assimetria na distribuição dos fenômenos sociais e no espaço e resulta numa percepção de território social heterogêneo e hierarquizado, não é fato recente, mas, sim, decorrente das últimas décadas desse século e do passado, auge da influência nas decisões sobre gestão territorial.

É a partir do final da década de 80 que se reconhece a dimensão física no desenvolvimento dos processos sociais, de tal forma que o espaço perde seu caráter

absoluto e se converte numa construção social. O espaço, assim, não representa simples campo onde se realizam as atividades da sociedade, mas meio pelo qual as relações se produzem e reproduzem, haja vista que as relações sociais são compreendidas e se condicionam a partir da forma como se distribuem no espaço.

As cidades, em verdade, sempre constituíram locais de desenvolvimentos geográficos desiguais. Essas desigualdades, entretanto, vêm se proliferando e se intensificando, de forma a, inevitavelmente, intensificar a tensão civil, traçando o cenário de conflito social. Em verdade, as cidades nunca foram completamente harmoniosas, desvencilhadas de confusão, conflito e violência.

Essa tensão potencializada em decorrência de sua construção histórica estampada pela desigualdade social e da conformação de um Estado patrimonialista, racista, calcado no heteropatriarcado, que reproduz a política do clientelismo. A qualidade de vida na cidade, não está diretamente e apenas atrelada à melhoria de salários e de distribuição de renda, pois boas condições de vida também dependem de políticas públicas urbanas.

E é nesse cenário conflituoso, onde se reafirma a negação de direitos à grupos sociais mais vulneráveis, que a discussão quanto ao direito à cidade emerge, o qual vai além do direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora, constituindo o direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os nossos mais profundos desejos, direito que se caracteriza por ser mais coletivo que individual, haja vista que reinventar a cidade depende do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização.

No que tange especificamente ao Brasil, partindo-se de uma análise histórica do processo de urbanização, que toma por base reflexão sobre a sociedade e os processos de mudança social, observa-se peculiaridades próprias da constituição de um sociedade urbano-industrial pobre e de consumo, racista, heterogênea e desigual, inserta na periferia da economia mundial crescentemente internacionalizada.

Caracterizado por taxas bastante elevadas de crescimento e profundas transformações estruturais com fim na conversão de uma sociedade predominantemente rural em uma complexa e diferenciada sociedade urbano-industrial, o processo brasileiro de urbanização, consolidou de forma peculiar a estruturação do espaço urbano.

As cidades passaram a ser marcadas pela segregação espacial racializada e pela generalização da existência de periferias urbanas, tornando-se a sociedade urbana complexa, espacial, ocupacional e socialmente diversificada, heterogênea, segmentada e profundamente desigual. A dimensão étnico-racial, ao se entrelaçar com a questão urbana, molda, ao longo da história, o espaço urbano brasileiro.

Esse cenário urbano de intensa segregação espacial, configurado por um quadro de extremas desigualdades sociais e concentração de renda, se mostra em termos físicos pelos fortes contrastes na cidade de Salvador que denotam duas cidades em uma, a cidade constituída por áreas nas quais há oferta de infraestrutura de qualidade, reguladas pelo mercado imobiliário e que, de forma geral, atendem à legislação urbanística no pertinente às condições da edificação e ao uso do solo, e a cidade constituída por áreas nas quais há implantação de loteamentos tidos como irregulares e clandestinos, ocupações de áreas públicas e privadas pela população negra, de baixa renda, consequência da impossibilidade de acesso ao mercado imobiliário e da pouca efetividade das políticas habitacionais de interesse social.

Em especial, as grandes cidades brasileiras ocupam vastas superfícies entremeadas de vazios, constituem cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, nas quais se identifica, ainda, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população negra, gerando, em consequência das dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia.

O apartheid social nas cidades, que limita os espaços destinados à população negra e pobre a territórios precários e insalubres, se apresenta marcadamente nas periferias das grandes cidades. Nesses espaços as políticas públicas, quando implementadas, são extremamente falhas, precarizadas, promovendo a sujeição daqueles territórios às intempéries ambientais e climáticas de um jeito muito mais tenso, perigoso, traumático.

O que se observa é a existência de um projeto político que opera historicamente na manutenção das desigualdades que afetam territórios periféricos com maioria de populações vulnerabilizadas, escamoteadas pelo poder público.

O grande desafio no atual estágio da política urbana é a garantia da regularização fundiária para a concretização do direito social fundamental de moradia e a outros direitos sociais correlatos, de maneira que se propicie o acesso aos bens de consumo coletivo. Entretanto, enegrecer a discussão sobre a cidade e os marcadores étnico raciais é imperativo para uma compreensão mais abrangente da problemática.

A Secretaria de Direitos Humanos (Brasil, 2013, p. 13) ao reconhecer a complexidade do direito à moradia para definir o conceito de moradia adequada, informa ser necessário o atendimento a uma série de condições para que formas particulares de abrigo possam ser consideradas como moradia adequada, atrelando o direito de viver com segurança, paz e dignidade a componentes essenciais como: segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, custo acessível da moradia, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

A proteção do direito humano à moradia por muito tempo prescindiu de instrumentos normativos para a sua proteção e defesa, de forma que, tanto no âmbito nacional quanto no internacional, essa garantia jurídica emerge a partir da segunda metade do Século XX e, ainda, sem necessariamente refletir em sua efetivação. Em verdade, o complexo normativo criado para a efetivação do direito à moradia adequada pode ser considerado embrionário.

A negação dos direitos aos menos afortunados pelo Estado é histórica no Brasil, o que torna evidente, invariavelmente, o beneficiamento de parte seleta da população, a população branca que detêm grandes propriedades, meios de produção, meios de comunicação, ou somas em capital capaz de dispensá-los do trabalho. E o Estado, na negação de princípios fundamentais, utiliza-se, inclusive, de forte aparato repressor para coibir ações reivindicativas.

Aos grupos econômica e socialmente vulneráveis cabe o preço das externalidades negativas do desenvolvimento urbano no contexto de penetração do capital imobiliário globalizado, o que se evidencia por meio da questão habitacional e do acesso à terra.

Muitos desses direitos negados são direitos metaindividuais, que se associam à própria vivência social, de forma a reproduzir qualitativamente a vida em sociedade. Nesse interim, insere-se o próprio direito à cidade, associado à valorização da qualidade de vida humana e digna, do patrimônio cultural e social, do direito à moradia e ao transporte público, direitos sociais insertos no artigo 6º de nossa Constituição, por meio, respectivamente, das Emendas nº 26/2000 e nº 90/2015.

Atentando para a centralidade da cidade como espaço jurídico-político, por ser sobretudo nas cidades onde se articula a forma de organização da sociedade moderna, sob as bases de relações sociais calcados no racismo, no heteropatriarcado, no eurocentrismo e no patrimonialismo, é possível perceber que os diversos grupos sociais, especialmente os vulnerabilizados, têm diferentes possibilidades de apropriação dos espaços e aparatos públicos.

A partir de perspectivas históricas, filosóficas, sociológicas e econômicas, para além da jurídica, é possível entender a essencialidade da terra nas relações sociais, para além das relações econômicas, e no cenário brasileiro, nos possibilita entender uma concepção de terra como ativo econômico em que se baseia o exercício de qualquer atividade produtiva e sobre a qual são apresentadas restrições historicamente

estabelecidas e estruturalmente renovadas de acesso pela população negra à propriedade imobiliária.

A análise quanto à construção histórica da distribuição da terra urbana, que nasce, em verdade, da distribuição da terra rural, e seus impactos sobre a produção desigual do espaço e, conseqüentemente, sobre a questão habitacional não é nova, mas é impreterível hoje que ela seja feita a partir da perspectiva do racismo estrutural e institucional de forma que possamos suplantar a negação do papel da raça na geração das desigualdades sociais.

Pensar como a junção de fatores históricos, a exemplo da estrutura fundiária brasileira, do fim do tráfico negreiro, da limitação do acesso à terra, da imigração europeia e da abolição da escravatura sem medidas complementares par integração dos libertos, consistiram em barreiras raciais no acesso à propriedade da terra e como essas implicações do passado aliadas ao racismo estrutural explicam a situação socioeconômica da população negra na atualidade sob o aspecto da ausência do acúmulo de capital entre as gerações dos negros que impactam diretamente na ocupação do espaço urbano é essencial ao processo de apropriação quanto à necessidade de se reivindicar o direito de pensar a cidade a partir de um movimento contrahegemônico.

O cenário dialético retratado a partir do caso que envolve o processo de remoção forçada promovida pelo Governo do Estado da Bahia contra as Comunidades do Bairro da Paz, KM 17, Jardim Abaeté e Vila Romana da cidade de Salvador/BA, é paradigmático para ilustrar parcialmente a realidade envolvida na mobilização social pela concretização do direito à moradia e sobre o papel do direito e suas instituições na efetivação e controle de políticas públicas voltadas à garantia do direito social fundamental à moradia, política que se faz inclusive por meio do silêncio.

A partir do caso em estudo, podemos conceber como as políticas urbanas e setoriais moldam o território desempenhando papéis cruciais na reprodução e perpetuação de opressões na cidade de Salvador. Como sofisticada tecnologia e sistema que opera um

mecanismo de morte, inclusive por meio de suas instituições, o racismo continuar a produzir e proliferar violências contra grupos racializados determinados, contribuindo para a edificação da *urbis* e mantendo dinheiro e poder nas mãos da branquitude.

Problematizar sobre a recusa ou omissão no trato da questão racial com vistas em superar o conflito envolvido no processo de remoção das famílias atingidas pelo projeto de macrodrenagem dos Rios Mangabeira e Jaguaribe escancara como a “invisibilidade” se constitui na ação estatal indutora da perpetração e reprodução do racismo e o institucionaliza, apresentando o sistema jurídico fundamental de perpetrador do poder político, econômico e ideológico da branquitude, de forma a assegurar e manter privilégios sob a égide da defesa Estatal e do ordenamento jurídico

Postos os interesses em jogo e as forças em disputa, reconhecendo a incansável mobilização das comunidades atingidas, que ainda lutam por sua permanência no território e pela preservação de suas formas de vivência, e a atuação diferencial e de alta qualidade técnico-científica da UCSAL, do MPBA e da DPEBA, por meio da atuação singular de seus atores, concebemos que o TJBA operou mecanismos institucionais racistas na defesa de interesses do Governo do Estado da Bahia na Ação Civil Pública Proc. nº 8131481-34.2020.8.05.0001.

Concebendo, entretanto, que as cidades brasileiras, marcadas por configurações diversas que evidenciam diversas cidades em si, como um conjunto complexo nas suas diversas formas de produção da cidade, caracterizadas por seus próprios espaços-tempo, podem ser pensadas de forma alternativa.

As proposições para a construção de uma política antirracista que promova o direito à cidade de Salvador perpassam pelo caminho do enfrentamento do racismo a partir do retorno ao cuidado no lugar da existência, do habitar, do existir cotidiano das populações negras: o bairro negro, a partir da luta pela vida, que ocorre pela luta por uma cidadania plena.

Referências

ACSELRAD, Henri (org.) (2004), *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

ARAGÃO, José Wellington de. Movimento popular de luta pela terra: Salvador, 1979-1988. *Cadernos do CEAS*, n. 149. Salvador: CEAS, jan./fev., 1994. p. 61-76.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo Estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

AMA Jaguaribe; ASCRA; IAB/BA; SOS Mata Atlântica; SOS VALE Encantado; ABES/Seção Bahia; GAMBÁ; Salve o Parque de Pituáçu; Observatório de Saneamento Básico da Bahia. MANIFESTO RIO JAGUARIBE: Por uma nova concepção de tratamento dos rios urbanos. Salvador, 2017. Disponível em: https://www.gamba.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Manifesto_Rio_Jaguaribe.pdf. Acesso em: 19 jul. 2023.

AUCK, Maiara. Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais. In: *O Direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico*. SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; et al (Org.). Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 266-271.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Ação Civil Coletiva Processo nº 8131481-34.2020.8.05.0001, Ministério Público do Estado da Bahia, Estado da Bahia e Consórcio de Desenvolvimento Urbano do Jaguaribe. 18 de nov. de 2020.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Ação Popular. Processo nº 1001312-27.2017.4.01.3300, Marcelo Timbó Nilo, Estado da Bahia, Município de Salvador, Companhia De Desenvolvimento Urbano Do Estado Da Bahia e Ministério Público Federal. 02 de jun. de 2017.

BENTO, Cida. *Pacto da Branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. *Direito e relações raciais: uma interpretação crítica ao racismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília: UnB, 1988.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa – Omega, 1979. p. 117 – 154.

BOTELHO, Maurilio Lima. Renda da terra e capitalização em David Harvey. Notas sobre o caráter especulativo da propriedade imobiliária. Espaço e Economia, 2016, p. 3. Disponível em: <file:///C:/Users/Sheila/Downloads/espacoeconomia-2273.pdf>. Acesso em: 22 jan de 2023.

BOULOS, Guilherme. De que lado você está?: reflexões sobre a conjuntura política urbana no Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

BRASIL. Lei 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Diário Oficial da Uniao, Brasília, DF, de 13 de fevereiro de 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm. Acesso em: 5 de maio de 2021.

BRASIL. Lei 7.347/1985, 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial da Uniao, Brasília, DF, 25 de julho de 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 5 de maio de 2021.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da Uniao, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 21 de abril de 2016.

BRASIL. Secretaria de Direito Humanos da Presidência da República. Por uma cultura de Direitos Humanos: Direito à moradia adequada. 2013. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

BRCIDADES Salvador - BA | Reparação integral em contexto de remoções forçadas. [S. l.: s. n.]. 2021. 1 vídeo (1h 25 min 32s). Publicado pelo canal Br Cidades. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t7hJxU5-OCg>. Acesso em: 5 de maio de 2021.

BULLARD, Robert. “Ética e racismo ambiental”, *Revista Eco 21*, XV(98), s/p. 2005. Disponível em: https://ambientes.ambientebrasil.com.br/educacao/textos_educativos/etica_e_racismo_ambiental.html. Acesso em: 14 de out. de 2021.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária. 2010. 260 f. Dissertação (Mestrado

Acadêmico em Direito do Estado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/9122/1/Patricia%20de%20Menezes%20Cardoso.pdf>. Acesso em: 28 de nov. 2016.

COLLINS, Patricia Hill. Pensamento Feminista Negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. Tradução Jamille Pinheiro Dias. 1ª edição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

CUNHA JÚNIOR, Henrique. Bairros negros e cidades negras: conceitos necessários para a inclusão das populações negras nas histórias das cidades brasileiras. Revista Campo da História, v. 8, n. 1, 2023, p. 273-286. Disponível em: <https://ojs.campodahistoria.com.br/ojs/index.php/rcdh/article/view/100>. Acesso em: 05 maio de 2023.

DAVIS, Mike. A generalização das favelas. In: Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006.

EVARISTO, Conceição. Olhos d'água. 1. ed. Rio de Janeiro: Pallas: Fundação Biblioteca Nacional, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 04 de agos. 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 06 de out. de 2020.

GLEDHILL, John; HITA, Maria Gabriela. Requalificação Urbana e Despejos em Centros Novo e Antigo de Salvador. Salvador. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v31n82/0103-4979-ccrh-31-82-0039.pdf>. Acesso em: 02 de ago. 2023.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais. In: Ante Ivo. Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas. (IVO, Anete Brito Leal. Coord.). São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013. p. 309-318.

GOMES, Tatiana Emilia Dias. Racismo Fundiário: a elevadíssima concentração de terras no Brasil tem cor 2019 (Ensaio).

GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos. (RIOS, Flávia; LIMA, Márcia. Org.). 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In LIVIANU, R., coord. Justiça, cidadania e democracia [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 158-169. ISBN 978-85-7982-013-7. Available from SciELO Books. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-14.pdf>. Acesso em: 30 de ago. de 2023.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do Direito à Cidade à Revolução Urbana. São Paulo; Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. Para entender o Capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Trad. Claudio Carina. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IVO, Anete Brito Leal. Caminho de volta: tendências liberais na reforma do Estado Social. In: Viver por um fio: pobreza e política social. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008. 256p.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Do Direito Autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia. Salvador: EDUFBA, 2019.

JESUS, Carolina Maria de. Quarto de despejo: diário de uma favelada. 10. ed. São Paulo: Ática, 2014.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. SADEK, MT., org. In Uma introdução ao estudo da justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 65-94. ISBN: 978-85-7982-032-8. Available from SciELO Books. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>. Acesso em: 30 de jul de 2023.

MARICATO, Erminia. É a questão urbana, estúpido! In: Cidades Rebeldes: Passe livre e manifestações que tomaram as ruas no Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo/Carta Maior; 2013. p. 19 – 26.

MARICATO, Erminia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf. Acesso em: 06 de janeiro de 2017. p. 05-22.

MATOS, Ana Cristina; DANTAS, Raymundo. Comunidade do bairro da Paz: uma experiência brasileira de combate à pobreza. Revista Angolana de Sociologia, 2012, Disponível em: <https://journals.openedition.org/ras/481#tocto1n3>. Acesso em: 02 de ago. 2023.

MBEMBE, Achille. Necropolítica: Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MORAES, Lucia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 141-160.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso do acesso à justiça. 2016. 298 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19122016-092047/publico/2016_ThiagoDeMirandaQueirozMoreira_VCorrigida.pdf. Acesso em: 5 de maio de 2021.

MOURAD, L. N., TEIXEIRA, A. N., PINHEIRO, F. D., ROCHA, N. M. Remoção forçada e reparação justa e integral em territórios populares: a experiência da construção da matriz de danos. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.14, e20210287, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210287>. Acesso em: 18 de jan. 2023.

NUNES, Tita. Conflitos urbanos: Origem, Desafios, Desfechos. In: MULLER, Cristiano; moroso, Karla (Orgs.). Experiências de Mediação de Conflitos Fundiários no Brasil. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2017, p. 255-265.

POLANYI, Karl. O Mercado auto-regulável e as mercadorias fictícias: trabalho, terra e dinheiro. In: A grande transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: guimarães & Cia. Editores, 2000. p. 89-98.

RAMOS, Maria Estela Rocha. Bairro Negros na Produção da Cidade. In: Seminário Urbanismo da Bahia UrBa[12], 2012, Salvador. Anais UrBa[12], 2012. Disponível em: http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex2_bairros-negros.pdf. Acesso em: 17 abr. 2020

REGO, Walquiria Leão. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 73, p. 147-185, 2008.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração da cidade de São Paulo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

RIBEIRO, Michelle Bruno. Ministério Público e Políticas Públicas: fundamentos e limites da atuação ministerial na garantia dos direitos fundamentais sociais. 2020. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Sheila/Downloads/Dissertacao%20de%20Mestrado%20->

%20Ministerio%20Publico%20e%20Políticas%20Publicas.pdf. Acesso em: 26 de jul de 2023.

ROLEMBERG, Sheila Santos. A Função Social da Propriedade Pública e o Direito à Moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, Agos. de 2014. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 10 de nov. de 2022.

SALVADOR (BA). Chamada Pública Simplificada de Projetos 01/2020. Salvador: Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado da Bahia, 25 de ago. de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/folderview?id=10onVKBTAsEkVVOeJziQWdkzKuxZYSCqE>. Acesso em: Acesso em: 5 de maio de 2021.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SILVA, Lígia Osório. Terras devolutas e latifúndio. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1996.

SILVA, Lígia Osório. As Leis Agrárias e o Latifúndio Improdutivo. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, vol. 11, n. 2, abr/jun 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria Geral de Controle Externo e Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana. Relatório de Fiscalização. TC n. 009.014/2016-0 Fiscalização n. 119/2016. Brasília, 2016.