

**OS SENTIDOS ATRIBUÍDOS AO CONCEITO DE “INTERESSE PÚBLICO” NO PROCESSO DE REMOÇÃO DA COMUNIDADE DO LARGO DO CAMPINHO.**

**DIRECTIONS ASSIGNED TO THE CONCEPT OF " PUBLIC INTEREST " IN THE PROCESS OF REMOVING CAMPINHO WIDE COMMUNITY.**

**PEDRO D’ANGELO COSTA**

Mestrando Em Direito Pelo Programa De Pós-Graduação Em Direito Da Universidade Federal Do Rio De Janeiro.

**LUIZ EDUARDO FIGUEIRA**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista do CNPQ – Brasil.

**RESUMO**

O conceito de “interesse público” é uma das ferramentas mais utilizadas nos discursos jurídicos atinentes à organização do Estado, sendo classificado pela doutrina majoritária como conceito norteador de todos os atos de agentes públicos. Todavia, em que pese seja considerado fundamental para a Administração Pública, esse conceito não possui um significado objetivo, já que seu conteúdo deve ser construído a partir das circunstâncias de cada caso concreto de aplicação. Considerando as diversas possibilidades de significação desse conceito, o que vemos é uma grande variedade de sentidos que lhe podem ser atribuídos, a depender dos interesses de seus operadores. Partindo de um trabalho de campo, este texto pretende compreender, no caso das remoções da comunidade do Largo do Campinho -RJ, de que forma esse conceito recebe significado pelos diversos atores envolvidos e em que

---

escala essa disputa de sentidos se mostra como uma disputa real de poder na sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Interesse Público; Disputa de Sentidos; Direito à Moradia

### **ABSTRACT**

The concept of "public interest" is one of the most used tools in legal discourse relating to the state organization and is classified by the majority doctrine as a guiding concept of all acts of public officials. However, despite being considered central to the Government, this concept has no objective meaning, since its content should be built from the circumstances of each case of application. Considering the various possibilities of signification of this concept, what we see is a wide range of meanings that it can be assigned, depending on the interests of its operators. From a field research, this monograph aims to understand in the case of removals of Lado do Campinho - RJ, how this concept receives meaning by the different actors involved and on what scale this dispute directions shown as a real power struggle in society.

**KEYWORDS:** Public Interest; Senses dispute; Right to Housing.

### **INTRODUÇÃO**

O objeto do trabalho surge da observação das transformações urbanas que a cidade do Rio de Janeiro vem sofrendo em decorrência das obras de mobilidade urbana, como a construção das vias expressas Transcarioca, Transoeste e Transolímpica. Observamos que todos esses projetos pressupõem também intervenções em outras escalas, envolvendo impactos sociais e ambientais, modificando profundamente o cenário urbano. Uma das consequências diretas das obras de mobilidade são as remoções de comunidades, intervindo de forma determinante na vida dos moradores do local. Todo esse contexto, incluindo as obras e suas consequências, tem como justificativa o atendimento ao “interesse público”,

---

que *a priori*, é considerado núcleo do Princípio da Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público; princípio esse considerado basilar para o Direito Administrativo<sup>1</sup>. Esse posicionamento acerca do “interesse público” busca gerar um consenso implícito na sociedade, pressupondo que os governantes devem sempre conduzir suas ações em prol do benefício e da conveniência de toda a coletividade. Porém, partindo de leituras contemporâneas e novas formas de observação do assunto, percebemos que o conceito tratado como basilar para o Direito Administrativo é, na verdade, uma ferramenta jurídica bastante maleável, utilizada como fundamentação legal para intervenções do poder público, que nem sempre estão em consonância com a concepção dos cidadãos. Dessa forma, a pesquisa nasce da ruptura do pensamento tradicional acerca do “interesse público”, demonstrando que, na verdade, esse conceito é uma categoria em constante disputa, em que diversos atores atribuem sentidos e concorrem para construção de um discurso homogêneo acerca de seu significado. Nas palavras de Pierre Bourdieu:

Todavia, construir um objeto científico é, antes de mais e sobretudo, romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns da existência vulgar, quer se trata das representações oficiais, frequentemente inscritas nas instituições, logo nos cérebros. O pré-constituído está em toda a parte<sup>2</sup>.

Nessa passagem, Bourdieu trata como senso comum as verdades normalmente veiculadas e não questionadas. O conceito de “interesse público” tal qual aparece na sociedade é, para o autor, uma interpretação a partir do senso comum, e sua ruptura é o que permite o surgimento de um objeto de estudo científico.

Sendo assim, o objetivo de nossa pesquisa é a investigação dos diversos sentidos atribuídos ao conceito de “interesse público” e de que forma a construção

---

<sup>1</sup> Com o objetivo de reunir informações acerca do objeto deste trabalho, realizei uma pesquisa preliminar na doutrina administrativista brasileira, através do mapeamento dos manuais de Direito Administrativo entre os mais indicados nas universidades. As conclusões desta pesquisa resultam nos dados obtidos acerca do posicionamento da doutrina acerca do conceito de “interesse público”, que tratarei adiante.

<sup>2</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Ed., 2011.

---

desse conceito configura uma disputa de sentidos em nossa sociedade. Para isso, utilizaremos como metodologia um estudo de caso concreto, com o objetivo de abordar os atores sociais envolvidos e seus discursos. Dessa forma, a pesquisa se presta a observar as remoções da comunidade do Largo do Campinho, situada no bairro de Madureira, na zona norte do Rio de Janeiro. Este caso específico retrata de forma bastante nítida o modo como o conceito de “interesse público” é construído na sociedade e no Judiciário, nos levando a conhecer e estudar os sentidos atribuídos a esse conceito em disputa.

### **AS TRANSFORMAÇÕES URBANAS E O INTERESSE PÚBLICO**

A mobilidade urbana, na atual conjuntura, é uma das questões centrais para o município do Rio de Janeiro, que se preparou para receber a Copa do Mundo em 2014 e ainda se prepara para sediar os próximos Jogos Olímpicos, em 2016. Para receber os chamados megaeventos e garantir a estrutura adequada, inúmeras ações foram iniciadas pela Prefeitura, alterando bruscamente o cenário urbano carioca. Além de proporcionar estádios e arenas esportivas, a cidade do Rio de Janeiro empreendeu projetos também no sentido de oferecer transporte público suficiente, e serviços hoteleiros capazes de atender à demanda durante a realização dos eventos<sup>3</sup>.

Nesse contexto, observamos que uma das questões mais importantes para a infraestrutura da cidade é a mobilidade urbana, já que o Rio de Janeiro enfrenta problemas históricos de organização e planejamento. Nesse sentido, percebemos que uma série de medidas foram tomadas com a finalidade de aprimorar o transporte público e o trânsito, com o objetivo de não só melhorar o cotidiano daqueles que utilizam o serviço diariamente, mas principalmente garantir infraestrutura para a realização dos megaeventos. As obras do BRT (Bus Rapid Transit), são exemplos de

---

<sup>3</sup> Parte dessas informações podem ser obtidas através de reportagens veiculadas nos meios de comunicação. Como exemplo, a reportagem realizada em 2012 sobre a insuficiência dos serviços hoteleiros no Rio de Janeiro e a perspectiva para a época de realização dos megaeventos: RJTV. Hotéis não têm quartos suficientes para grandes eventos no Rio, diz IBGE. **G1**, Rio de Janeiro 29 fev. 2012. Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/02/hoteis-nao-tem-quartos-suficientes-para-grandes-eventos-no-rio-diz-ibge.html>. Acesso em 4 jun. 2014.

---

transformações sociais visando a realização de grandes eventos, mas que provocam mudanças radicais na vida dos moradores das localidades afetadas, já que essas obras envolvem, em sua maioria, remoções de famílias e demolição de residências. É importante salientar que, na maioria dos casos, os moradores do local não vão, necessariamente, usufruir do benefício social construído.

O objeto de pesquisa nasce dos fatos relacionados à realização dos megaeventos e a justificativa jurídica para determinadas atitudes da Administração Pública. Ressaltamos que, mesmo antes dos megaeventos é possível observar empreendimentos praticados na cidade do Rio de Janeiro no sentido de transformar o espaço urbano adaptando-o para um ou outro fim. A geografia do Rio de Janeiro é um fator que sempre dificultou o planejamento urbano, e por vezes líderes políticos atuaram em áreas residenciais com o objetivo de provocar uma mudança de utilidade daquele espaço. Em alguns casos, comunidades inteiras foram movidas para que pudessem ser construídas estradas de alta rodagem e outros melhoramentos urbanos<sup>4</sup>. Todavia, vamos nos ater ao recorte temporal relacionado com a realização dos megaeventos e seus impactos sociais.

Para contextualizar o atual cenário do Rio de Janeiro, apresentamos alguns dados: desde outubro de 2009, quando o Rio de Janeiro foi escolhido para sediar as Olimpíadas, cerca de três mil famílias foram expulsas de suas casas e outras oito mil estão em situação de advertência. Até agora, quinze comunidades foram transferidas, onze foram parcialmente atingidas e mais onze estão sob ameaça<sup>5</sup>. Observamos que, em muitos casos, esses processos são marcados pela negligência com que são tratados os moradores, que são obrigados a se mudarem para localidades muito distantes ou recebem indenizações não condizentes ao valor que tinha o seu imóvel

---

<sup>4</sup> A título de informação, foi realizado um trabalho de conclusão de curso sobre o histórico das remoções no Rio de Janeiro, retratado na seguinte entrevista: FAVELA 247, A história das remoções no Rio de Janeiro, **Brasil 247**, Rio de Janeiro, 24 abr. 2014. Disponível em <<http://www.brasil247.com/pt/247/favela247/137691/A-hist%C3%B3ria-das-remo%C3%A7%C3%B5es-no-Rio-de-Janeiro.htm>>. Acesso em 18 mai. 2014.

<sup>5</sup> Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2013, pág. 20, disponível em <[http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie\\_comitepopularcoparj\\_2013.pdf](http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf)>, acesso em 25 ago. 2014.

---

e sua residência<sup>6</sup>. Para exemplificar e estudar a fundo essas questões, a pesquisa será um estudo do caso das remoções do Largo do Campinho, em decorrência da construção da via expressa Transcarioca.

## **QUESTIONAMENTO PRELIMINAR E PESQUISA PRÉVIA NA DOUTRINA**

Diante desse cenário, surgem as perguntas: Sob quais argumentos a Prefeitura altera o espaço urbano e impõe essas alterações aos cidadãos? Qual é o fundamento para a remoção da comunidade do Largo do Campinho com o objetivo de construir a Transcarioca?

A resposta comum encontrada nos meios de comunicação e na doutrina jurídica tradicional é que essas transformações urbanas acontecem com base no “interesse público”. O “interesse público” é um conceito presente no Direito Administrativo que enseja o Princípio da Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público. A partir de um estudo na obra de José dos Santos Carvalho Filho (um dos autores mais indicados no meio acadêmico e procurados nas livrarias), foi possível observar que o princípio supracitado é tido como basilar para o funcionamento da Administração Pública. Para o autor, o conceito de “interesse público” é determinável e precisa ser interpretado a partir dos fatos em questão, o que leva a uma ausência de sentido para esse conceito. O fato de ser um conceito sem prévia determinação permite que o “interesse público” sirva de ferramenta para decisões sem embasamento nas demandas da sociedade, indo, muitas vezes, de encontro às necessidades do coletivo. Entendemos que a Administração se apropria do conceito de “interesse público” de modo a respaldar suas ações, emprestando a determinação que melhor lhe convier, o que permite atitudes com alto grau de discricionariedade. Com a finalidade de aprofundar o entendimento jurídico sobre esse conceito, realizamos uma pesquisa prévia através do mapeamento dos diversos sentidos atribuídos ao conceito de “interesse público” na doutrina do Direito Administrativo brasileira e no discurso de alguns atores do

---

<sup>6</sup>Essa informação é endossada pelos relatos de entrevistados, que fazem parte da pesquisa para a realização deste trabalho.

cenário jurídico.

O mapeamento doutrinário passou por dez autores entre os mais indicados nas universidades, e foi possível concluir que a atribuição de sentido ao conceito de “interesse público” é matéria das mais controvertidas. A corrente majoritária, representada por Maria Sylvia Zonella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho defende a preponderância do Princípio da Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público, conferindo a esse princípio a qualidade de *corolário natural do regime democrático, calcado, como por todos sabido, na preponderância das maiorias*.<sup>7</sup> Segundo essa corrente doutrinária, não há uma definição prévia para o conceito de “interesse público”, que deve ser estipulado de acordo com as circunstâncias particulares de cada situação.

Em outro sentido, observamos o discurso do jurista Marçal Justen Filho, que argumenta em contrário, demonstrando as diversas facetas que pode assumir o conceito de “interesse público” e concluindo que não se pode atribuir a qualidade de supremo e indisponível a algo previamente indefinido. Desta forma, a Administração Pública não seria norteadada então pela consecução do “interesse público”, e sim pela promoção dos direitos fundamentais:

O núcleo do direito administrativo não reside no interesse público, mas na promoção dos direitos fundamentais. Quando se invoca interesse público, somente se pode ter em vista a realização de direitos fundamentais, cuja titularidade pode ser atribuída ao Estado precisamente pela inviabilidade de sua realização pelos sujeitos privados, de modo individual.<sup>8</sup>

Ao aplicar a teoria ao contexto social, concluímos que o “interesse público” é um conceito que está em plena disputa, em que os atores envolvidos defendem uma ou outra opinião, levando a diversas consequências sociais. A teoria sociológica de Michel Foucault analisa as lutas pelo poder através das disputas e construção de um discurso predominante, considerando que *a verdade constitui um conjunto de procedimentos regulados para a circulação e o funcionamento dos discursos e está*

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **78+** São Paulo: 2010.

---

*ligada circularmente a sistemas de poder que a produzem e apoiam, e a efeitos de poder que a reproduzem e são induzidos por ela.*<sup>9</sup> Dessa forma, o presente trabalho tem o objetivo de investigar e compreender como se dá essa disputa no caso concreto, relacionando as disputas sociais de poder e estabelecendo quem são os atores interessados.

## **AS REMOÇÕES NO LARGO DO CAMPINHO**

O Largo do Campinho foi uma comunidade com imóveis localizados na Rua Ernani Cardoso, números 3, 9, 21, 29, 35, 43, 53, 443 e 444, no bairro de Madureira, Zona Norte do Rio de Janeiro, e que foram removidos para a construção de um mergulhão de acesso da via expressa Transcarioca, que ligará o bairro da Penha à Barra da Tijuca<sup>10</sup>. Os imóveis citados foram declarados de “utilidade pública”, pelo prefeito Eduardo Paes através do Decreto 31.567 de 11/12/2009, e a partir daí, foram promovidas as ações judiciais de desapropriação pelo município do Rio de Janeiro, de numeração 026516619.2010.8.19.0001, 27314639-2010.8.19.0001, 0341521-92.2010.8.19.0001, 0334495-43.2010.8.19.0001 0299737-38.2010.8.19.0001, 0383923-91.2010.8.19.0001, 0278412-07.2010.8.19.0001 e 027316460.2010.8.19.0001. Em paralelo, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, além de representar os moradores nesses processos, apresentou uma Ação Civil Pública, de numeração 0159877-85.2011.8.19.0001. A estimativa é que cinquenta famílias tenham residido no local por mais de trinta anos.

A Transcarioca é uma via de acesso que comporta um moderno sistema de transporte, o BRT (Bus Rapid Transit). Esse sistema é composto por transportes articulados que trafegam em corredores exclusivos, objetivando o aperfeiçoamento do transporte em massa, garantindo conforto e reduzindo o tempo de viagem dos usuários<sup>11</sup>. As obras da Transcarioca estão avaliadas em R\$ 1,3 bilhão custeados pelo

---

<sup>9</sup> FOUCAULT, Michel, O sujeito e o Poder. In: DREYFUS, Hubert, RABINOW, Paul. **Uma trajetória Filosófica: Para além do estruturalismo e da hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

<sup>10</sup> As informações expostas são fruto de pesquisa em documentos oficiais e relatórios produzidos pelo Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>11</sup> Informações retiradas do site <http://www.brtrio.com/>, acesso em 9 out. 2014.



---

Governo Federal, e o projeto conta com 45 estações do BRT em faixa exclusiva. Segundo a Secretaria Municipal de Obras, os 39 quilômetros de extensão da Transcarioca irão reduzir em mais de 60% o tempo gasto no trajeto entre a Barra da Tijuca e o Aeroporto Internacional Tom Jobim.<sup>12</sup>

As movimentações para a remoção da comunidade do Largo do Campinho começaram em meados de 2010, com a presença de agentes da Prefeitura avaliando e fotografando o local, pedindo documentos e realizando a medição dos imóveis. Porém, os moradores afirmam que no final daquele ano tiveram início as remoções, sem consulta aos moradores nem cadastros das famílias. A solução dada pela Prefeitura foi o pagamento de uma indenização com valor a ser arbitrado por perito judicial ou a alocação em conjuntos habitacionais do projeto “Minha Casa Minha Vida” no bairro de Cosmos, a aproximadamente 30 quilômetros de distância do Largo do Campinho.

Ainda em 2010 foi realizada uma reunião entre os moradores do local e representantes da Subprefeitura da Zona Norte, na qual foi informado que apenas receberiam indenização aqueles que fossem proprietários dos imóveis ou tivessem usucapião. O discurso da subprefeitura projetou uma grande preocupação nos moradores, já que a questão fundiária do Largo do Campinho era desconhecida.

Por iniciativa dos moradores do local, a Defensoria Pública passou a atuar no caso, assistindo-os nos processos judiciais e auxiliando no trato junto à Prefeitura. Dessa forma, houve a abertura de um processo administrativo junto ao ITERJ (Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro), de número E- 19/200.499/2010, com o intuito de realizar a regularização fundiária dos imóveis. Ao diligenciar junto ao Registro Geral de imóveis, descobriu-se que todo o território do Largo do Campinho estava registrado em nome de um único proprietário, Sr. João Nascimento Torga, pessoa desconhecida na localidade.

---

<sup>12</sup> Vide nota de rodapé 12.

---

No dia 21/10/2010, o processo administrativo mostrou, em relatório, que a equipe do DCC-ITERJ compareceu a região para realizar vistoria técnica, entretanto, constatou-se que famílias já estavam sendo removidas. Nesse episódio, um assessor do Subprefeito da Zona Norte informou a transferência de diversos moradores para um conjunto habitacional no bairro de Cosmos, localidade denominada Livorno, e também que já havia ocorrido 31 mudanças consentidas. Alguns moradores, inconformados com a situação, protestaram de forma pacífica. No dia 26/11/2010, houve novamente uma intervenção da Prefeitura na comunidade e, segundo moradores, residências estavam sendo demolidas sem indenização ou notificação prévia de seus ocupantes.

Através de ofícios enviados à Prefeitura, a Defensoria Pública tomou ciência dos processos judiciais acima mencionados, porém esses não contemplavam os ocupantes dos imóveis nos polos passivos, já que a intenção era apenas indenizar o proprietário da região. Em todos os processos houve a imissão na posse provisória em favor do Município, com o básico argumento da prevalência do interesse público sobre o interesse particular e da extrema urgência para a finalização das obras relativas à via Transcarioca.

## **PANORAMA DOS ATORES ENVOLVIDOS NO CASO**

A partir de uma observação geral do caso descrito, vamos elencar os atores sociais interessados nas remoções do Largo do Campinho, com o objetivo de compreender seus discursos e os usos que fazem do conceito de “interesse público”. A Prefeitura do Rio de Janeiro é a força motriz de toda essa conjuntura, pois é através de seus projetos que a Secretaria Municipal de Habitação, a Secretaria Municipal de Obras e a Subprefeitura da Zona Norte executam as remoções forçadas. A postura da Prefeitura do Rio é determinante para o decurso desses processos, já que as remoções fazem parte de escolhas políticas e de projetos para o desenvolvimento da cidade.

A partir da eleição do atual prefeito Eduardo Paes, é possível observar uma

---

retomada da política de remoções, que durante anos deixou de ser utilizada em prol de uma política intensa de urbanização. Ao assumir o cargo de prefeito, Eduardo Paes nomeou o deputado Federal Jorge Bittar como Secretário de Habitação, e Pierre Alex Domiciano Batista, (que viria a assumir a titularidade da pasta em novembro de 2012), como subsecretário. Na ocasião, o prefeito afirmou que *Secretaria de Habitação é uma das mais importantes para a população carioca e que precisa de iniciativas para resolver os problemas dos vazios urbanos da cidade.*<sup>13</sup> A Secretaria Municipal de Obras (SMO) é administrada pelo Sr. Alexandre Pinto da Silva, que assumiu o cargo em 2009 e participa ativamente dos projetos concernentes à construção da Transcarioca. Já a Subprefeitura da Zona Norte, à época das remoções, era administrada pelo Subprefeito André Santos, sendo sucedido por Luiz Carlos de Miranda Junior. A forma de atuação dos órgãos públicos é elemento determinante para compreendermos os processos de remoção e a reação de seus interlocutores, já que as ferramentas utilizadas pelo Estado podem causar mais ou menos impactos no cotidiano dos cidadãos. Entretanto, o discurso proferido pelos órgãos públicos é de difícil acesso, sendo encontrado na maioria das vezes em citações nos meios de comunicação. No Judiciário, a Prefeitura é representada pela Procuradoria Geral do Município (PGM), que acaba por se tornar o porta-voz dos interesses do poder público nos processos judiciais, fato que iremos enfrentar adiante.

De outro lado, os moradores da comunidade do Largo do Campinho são parte da parcela da população diretamente afetada pelas obras da Transcarioca, sendo certo que suas práticas e discursos configuram, em algum aspecto, o antagonismo relacionado às ações do poder público. O discurso construído pelos moradores do Largo do Campinho é uma estruturação direcionada para a correção dos direitos violados pela intervenção da Prefeitura, tendo em vista que suas atitudes, dentro da lei, quase sempre implicam em violações aos direitos da comunidade. A atribuição de sentido ao conceito de “interesse público” pelos moradores do Largo do Campinho será de vital importância para apreendermos a amplitude da luta por direitos exercida

---

<sup>13</sup> GOLÇAVES, Daniel. Paes anuncia dois petistas para secretarias. **Portal Terra**. Rio de Janeiro. 11 nov. 2008. Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/eleicoes/2008/interna/0,,O13322190-E111874,00-paes+anuncia+dois+petistas+para+secretarias.html%20acessado%20em%2011/10/2014>>. Acesso em 11 out. 2014.

---

por esses moradores, além da construção de lógicas de poder através do discurso.

Ao lado dos moradores da comunidade atua a Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro (DPGE/RJ) representando o polo passivo das demandas judiciais e intervindo diretamente nas negociações junto à Secretaria Municipal de Habitação. A atuação dos Defensores Públicos é o que garante o respeito aos trâmites obrigatórios durante as remoções, assim como o amparo necessário às famílias removidas de suas residências. Ressaltamos que a Defensoria Pública se utiliza de diversas práticas no sentido de assistir os moradores do Largo do Campinho e em alguns momentos até mesmo pode assumir papéis de organização e orientação de para muito além dos tribunais. Os usos do conceito de “interesse público” pela DPGE/RJ são um elemento de grande importância para nossa compreensão, já que a Defensoria é a voz dos cidadãos nos processos judiciais.

Além dos atores em evidência, observamos a participação pontual de alguns outros interessados no assunto, como o Jornal “A Nova Democracia” (AND). O AND é uma iniciativa publicitária que atua principalmente na internet (embora produza edições impressas) e busca *construir e emancipar a imprensa democrática e popular, estreitando o contato com as massas, divulgando suas demandas, suas lutas, os crimes do Estado contra o povo e auxiliando assim na ampliação dos movimentos populares*<sup>14</sup>. O Jornal acompanhou algumas etapas da remoção da comunidade do Largo do Campinho, conversando com moradores e produzindo vídeos que podem ser encontrados na rede, com a finalidade de expor para a sociedade a forma como se davam as remoções no local. Além do Jornal, diversas outras organizações se empenham em intervir ao lado dos moradores nas remoções, como a Pastoral das Favelas da Arquidiocese, a Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência, o Conselho Popular e o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, que produz dossiês anuais riquíssimos em informações e dados referentes aos impactos da realização dos megaeventos na cidade do Rio de Janeiro.

---

<sup>14</sup> Descrição realizada pelo próprio jornal, retirada de sua página no facebook <https://www.facebook.com/jornalanovademocracia/info>, acesso em 11 out. 2014.

---

A partir deste panorama geral, analisaremos a atuação objetiva dos atores nos processos judiciais de desapropriação de residências do Largo do Campinho para, num momento futuro, observarmos a atuação dos atores também fora do âmbito jurídico. Pretendemos, com esta análise, compreender a disputa de sentidos atribuídos ao conceito de “interesse público” como forma de estruturação de relações de poder entre os atores envolvidos.

### **O DISCURSO DA PREFEITURA NOS PROCESSOS JUDICIAIS CONTRA OS “INVASORES”**

A Procuradoria Geral do Município, ao ajuizar ações de desapropriação com base legal nos dispositivos expostos acima, demonstra um discurso estritamente apoiado na discricionariedade do Poder Executivo e no atendimento aos requisitos legais para a desapropriação. As petições iniciais de todos os processos de desapropriação relativos ao Largo do Campinho seguem um mesmo padrão, contendo duas páginas e demonstrando a validade do decreto que declara a utilidade pública dos imóveis e a comprovação do prévio depósito de valores indenizatórios. Como pode ser observado, a Municipalidade se preocupa apenas com o atendimento formal das condições impostas pela legislação, requerendo a desapropriação com base no preenchimento de pré-requisitos legais. O discurso da Procuradoria, presente nos processos judiciais, reforça a ideia de que cabe privativamente ao Poder Executivo a elaboração e execução de projetos urbanos, assim como a atribuição de sentidos ao conceito de “interesse público”. Em determinado momento, ao justificar o processo de desapropriação, a PGM alega que o mesmo é necessário *em acordo com o projeto de utilidade pública municipal*.<sup>15</sup> Juntamente com a inicial, o Município apresenta também um grande número de documentos relativos à situação cadastral do imóvel, incluindo plantas, certidões do Registro Geral de Imóveis, fotos, descrições do imóvel e informações tributárias.

Com base na análise dos processos judiciais em trâmite, observamos ainda

---

<sup>15</sup> Autos do processo **0278412-07.2010.8.19.0001**, 9ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 3.

---

diversas outras passagens em que o discurso da Procuradoria Geral do Município demonstra a tentativa de fortalecimento da discricionariedade do Poder Executivo, como dito anteriormente. Encontro mais uma relevante construção do sentido atribuído ao conceito de “interesse público” no agravo de instrumento interposto contra decisão liminar no processo 0278412-07.2010.8.19.0001, relativo ao imóvel de número 443. A liminar permitiu a imissão provisória na posse em favor do Município condicionada à avaliação do imóvel por um perito legal. O agravo interposto pela Procuradoria alegava a urgência na realização da remoção, e requeria a imissão imediata, tomando como base a avaliação apresentada pela própria Prefeitura. O recurso foi provido e a decisão foi revertida, deferindo plenamente a imissão na posse. No Agravo de instrumento interposto, A prefeitura do Rio de Janeiro expõe o sentido que atribui ao conceito de “interesse público” afirmando que a obra da Transcarioca é de extrema importância para a cidade como um todo:

A obra é fundamental para a comunidade, eis que constará de seus 28 Km de extensão pavimentadas, duas faixas expressas exclusivas para a circulação de veículos articulados tipo BRT Bus Rapid Transit, diminuindo os focos de congestionamento em toda a região de influência e encurtando o tempo total de viagem para apenas 40 minutos. Dada a relevância estratégica do projeto para a Cidade, mais ainda para a realização da Copa do Mundo de 2014 e Olimpíada de 2016, foi alega URGÊNCIA para a desapropriação e requerida IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE à vista do depósito da oferta, isto na forma do autorizado expressamente no §1(art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365/41<sup>16</sup>

Esse trecho do agravo de instrumento é fortalecido por outros segmentos em que é afirmado pela Procuradoria que, conforme jurisprudência majoritária, a imissão provisória na posse é direito subjetivo do ente público expropriante quando há urgência na desapropriação de um imóvel. Alega ainda que o direito à imissão provisória na posse é exercitável em razão da necessidade de apossamento do imóvel para realização de obra pública, posto que é de interesse de toda coletividade.

Comungando os preceitos da doutrina majoritária, o “interesse público” é tratado como um conceito abstrato diretamente relacionado com a uma coletividade

---

<sup>16</sup> Autos do processo **0278412-07.2010.8.19.0001**, 9ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 72.

---

igualmente abstrata. Na prática, o imóvel foi desapropriado e demolido antes mesmo que os moradores tivessem recebido qualquer valor monetário ou auxílio governamental, em atendimento ao “interesse público”.

Outro detalhe a ser ressaltado é a forma de tratamento do poder público em relação aos moradores do Largo do Campinho. Em diversas passagens de suas petições, a Procuradoria Geral do Município se refere aos moradores como “invasores”, emprestando uma conotação pejorativa e reforçando a ideia de que, por não serem proprietários dos imóveis, não fazem jus a indenizações. A condição de “invasores” estabelecida pela Prefeitura é uma forma de construção de um discurso que objetiva convencer o magistrado de que a Municipalidade está amparada pela razão e que os moradores da localidade não detêm legitimidade para receber valores indenizatórios, além de incentivar a opinião de que os habitantes da comunidade estão criando obstáculos ao desenvolvimento da cidade e impedindo que um bem maior seja alcançado por todos os cidadãos. Com isso, a Prefeitura pretende elaborar uma opinião depreciativa acerca dos possuidores dos imóveis, através da desqualificação dessa parcela da sociedade:

Não se pode, Exa. procrastinar-se ainda mais a consecução do interesse público consubstanciado o início da obra pública da Via Transcarioca com fundamentos descabidos como os que constam na petição de fls. 302 em que os invasores pleiteiam justa e prévia indenização como se proprietários fossem. E aqui cabe a indagação inescapável: Com qual fundamento legal poder-se-ia deferir tal pedido? Pois se para o proprietário do imóvel há a obrigação legal de comprovar todos os documentos mencionados no art. 34 do DL 3365/41, para os invasores bastaria a simples petição de fls. 302?<sup>17</sup>

Em outro momento, nos autos do processo 00334495-43.2010.8.19.0001, que tramita na 4ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, fica evidente o caráter geral e abstrato do conceito de “interesse público” adotado pela Prefeitura do Rio. Em resposta à petição da Defensoria, a Procuradoria Geral afirma que a situação atual *é o conflito nada incomum entre a utilidade pública na consecução de uma grande obra pública, que favorecerá uma gama muito maior de beneficiários*

---

<sup>17</sup> Autos do processo **0278412-07.2010.8.19.0001**, 9ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 454.

---

e a ocupação clandestina de imóveis<sup>18</sup>. Vemos aqui uma clara disputa de sentidos acerca do “interesse público”, visto que a coletividade é constantemente confrontada com os interesses privados, na tentativa de pacificar o discurso do poder público que visa superar as questões individuais. Nesta mesma petição, O Município afirma que *não se deve incentivar a resistência, (...), ou a desrespeitosa permanência de pessoas naquela condição*<sup>19</sup>. Com isso, tenta-se minar qualquer ação coletiva ou atitude individual por parte dos moradores do Largo do Campinho, que são colocados em posição contrária à consecução da obra da Transcarioca. Em seguida, com o objetivo de justificar suas atitudes e demonstrar a garantia dos direitos da comunidade através do reassentamento dos moradores no distante bairro de Cosmos, a Prefeitura afirma que *a moradia digna, segura e perene supera com muitas sobras o eventual desconforto de terem alguns de se deslocar de ônibus até o local de trabalho*<sup>20</sup>. Com isso, o Município pretende comprovar, além da utilidade pública da obra em questão, a preservação e garantia do direito à moradia dos afetados pela remoção. Segundo a Prefeitura, o reassentamento dos moradores em unidades habitacionais, além de garantir o direito à moradia, garante também melhores condições de vida, tendo em vista as precárias condições dos imóveis do Largo do Campinho.

## **A PREFEITURA ATRAVÉS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

Ao iniciar as reflexões que culminaram no presente texto, consideramos a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) como um dos atores mais importantes a serem investigados. Em minha concepção, as práticas da SMH traduziriam a força e o discurso da Prefeitura do Rio, já que se trata de um conflito fundiário direto.

Ao longo do estudo, percebemos que a SMH tem um papel de menor destaque, embora ainda seja um ente de muita relevância para o caso. Ao lado da Secretaria de Habitação, trabalham ainda a Secretaria Municipal de Obras e as Subprefeituras, no caso do Largo do Campinho, a Subprefeitura da Zona Norte. Inicialmente, a Secretaria

---

<sup>18</sup> Autos do processo **00334495-43.2010.8.19.0001**, 4ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 288.

<sup>19</sup> Vide nota de rodapé 19.

<sup>20</sup> Vide nota de rodapé 19.



---

Municipal de Obras trabalha juntamente com a Subprefeitura no trato direto com os moradores do local, na tentativa de realizar remoções “não litigiosas”<sup>21</sup>. Nessa etapa, a Secretaria de Habitação ainda não está atuando diretamente na remoção, o que atrasa possíveis soluções habitacionais para os expropriados. Uma passagem encontrada no processo 0278412-07.2010.8.19.0001 demonstra a omissão da Secretaria Municipal de Habitação em buscar soluções para os problemas gerados pelas remoções. Em determinado momento, foi oficiado à SMH para prestar informações sobre as remoções do Largo do Campinho, e a resposta foi que *A Secretaria Municipal de Habitação não está atuando nas desapropriações dos imóveis localizados na Rua Ernani Cardoso, do nº 09 ao 43 – Largo do Campinho.*<sup>22</sup>

Num segundo momento, nos autos do mesmo processo, a SMH volta a se manifestar através de ofício, dessa vez explicando e esclarecendo diversos pontos relativos às remoções. Neste ofício, a Secretaria de Habitação afirma que a implantação do corredor Transcarioca incrementará o transporte no Rio de Janeiro principalmente em área importante para a população trabalhadora, e que a construção desse corredor faz parte dos compromissos com o Comitê Olímpico Internacional para a realização das Olimpíadas de 2016. A SMH alega então que apresentou possibilidades de auxílio à população do Largo do Campinho desde o início das remoções, através do ingresso no programa Aluguel-Social, mediante o qual a Prefeitura arca com determinado valor mensal para possibilitar que cidadãos afetados carentes de moradia possam alugar um imóvel. O pagamento do Aluguel-Social seria realizado até o momento em que o morador pudesse ser inserido no programa habitacional Minha Casa Minha Vida, e afirma ainda que trinta e sete famílias já haviam recebido uma unidade habitacional no condomínio do Livorno, em Cosmos. No ofício, a Secretaria faz questão de ressaltar a importância da realização da obra, enfatizando os benefícios que seriam usufruídos por toda a coletividade:

Ressalte-se que as desapropriações em foco se destinam a viabilizar a

---

<sup>21</sup> Chamo de “não litigiosas” as remoções que não são decididas nos tribunais, embora a palavra “litígio” não seja exclusiva do direito. Uso as aspas justamente porque a tensão entre moradores e agentes da Prefeitura é recorrente fazem jus a um verdadeiro litígio, no sentido amplo da palavra.

<sup>22</sup> Autos do processo **0278412-07.2010.8.19.0001**, 9ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 253.

---

implementação de obra pública de relevância estratégica dos projetos para a cidade, mais ainda para a realização da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, motivo pelo qual é fundamental que as operações já planejadas sejam executadas e concluídas sem qualquer transtorno ou impedimento.<sup>23</sup>

A Defensoria Pública, em petição, informou que os moradores não receberam auxílio Aluguel-Social nem foram reassentados, contrariando documento da Secretaria Municipal de Habitação.<sup>24</sup>

A situação criada pelos órgãos públicos é de confusão e falta de informação, dificultando ainda mais a atuação da Defensoria Pública e a organização dos moradores. Os agentes que executam as demolições dos imóveis são subordinados diretamente à Subprefeitura da Zona Norte, e por isso não sabem responder nenhuma pergunta dos moradores sobre a realização da obra ou sobre um possível pagamento de indenização aos expropriados. Por sua vez, a Secretaria Municipal de Obras afirma que não pode resolver qualquer questão envolvendo programas habitacionais ou reassentamento, informando que esses assuntos são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação, entretanto, a SMH também se desvia do assunto e impõe obstáculos ao acesso às informações, alegando que não é responsável pelas desapropriações. Nesse sentido, a Prefeitura não permite o acesso ao projeto de construção da Transcarioca, à proposta da Secretaria Municipal de Habitação de reassentamento dos moradores e nem à minuta de contrato e quitação dos imóveis nos quais será realizado o reassentamento.

Em um outro momento, no processo 00334495-43.2010.9.18.0001, a Defensoria Pública solicitou à Procuradoria Geral do Município o acesso aos processos administrativos relativos às desapropriações dos imóveis de número 9 a 21 do Largo do Campinho, e teve resposta negativa por parte da Procuradoria, que afirmando os procedimentos em questão pertenciam à Secretaria Municipal de Obras, e apenas aquele órgão teria acesso às informações.<sup>25</sup> Observamos que existe uma ausência proposital de comunicação entre órgãos e departamentos ligados à

---

<sup>23</sup> Autos do processo **0278412-07.2010.8.19.0001**, 9ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls.298.

<sup>24</sup> Autos do processo **0278412-07.2010.8.19.0001**, 9ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 303.

<sup>25</sup> Autos do processo **00334495-43.2010.9.18.0001**, 4ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 201.

---

Prefeitura, com o objetivo de dificultar o conhecimento de informações

## **O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO RIO DE JANEIRO ATRAVÉS DO NÚCLEO DE TERRAS E HABITAÇÃO NAS QUESTÕES FUNDIÁRIAS**

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro é o órgão que auxilia judicialmente os cidadãos fluminenses que não têm condições financeiras para arcar com gastos processuais, quando precisam figurar em um dos polos de uma ação judicial. Nos casos de desapropriação, a Defensoria tem um papel marcante, já que a maioria dos processos se dão em face de comunidades carentes e moradores de baixa renda. Para atuar nesses processos, a Defensoria dispõe de um setor especializado em conflitos fundiários, o Núcleo de Terras e Habitação (NUTH).

O núcleo de Terras e Habitação foi criado em 1989 a partir da iniciativa do núcleo de loteamento da Procuradoria Geral do Estado, coordenado por Miguel Baldez. O momento história demonstrava um forte conflito fundiário no Rio de Janeiro, especialmente na Zona Oeste, onde era possível observar diversos loteamentos irregulares e ocupações de grupos sem-teto. A partir de mudanças políticas, a Procuradoria perdeu possibilidade de atuação e a Defensoria criou o NUTH, que passou a acompanhar esses conflitos e buscar, junto aos moradores afetados, seus direitos e garantias fundamentais.

### **Atuação nos processos judiciais**

A partir da ciência dos moradores do Largo do Campinho sobre a intenção da Prefeitura em realizar as desapropriações, os próprios habitantes do local procuram o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública com o intuito de receberem auxílio e orientações.

Ao ingressar no polo passivo das ações, a Defensoria Pública pleiteia de imediato a inclusão dos moradores nos processos, que eram movidos contra pessoa desconhecida, suposto proprietário do terreno, Sr. João do Nascimento Torga. Além

---

de buscar a correção da relação de réus, os defensores públicos argumentam acerca da garantia do direito à moradia dos residentes do local, tendo em vista que aqueles que não eram proprietários já adquiriram a propriedade por usucapião.

Ao longo dos argumentos expostos pelo NUTH em sede de contestação e em outras peças processuais, não se tenta desconstruir ou reconstruir o conceito de “interesse público”. Essa postura se dá principalmente em virtude da impossibilidade de questionar esse conceito perante o Poder Judiciário que, no Rio de Janeiro, apresenta uma postura extremamente conservadora. Em um trecho da contestação do processo 0278412-07.2010.8.19.0001<sup>26</sup>, a Defensoria chega a afirmar que não questiona as obras nem o interesse público alegado, entretanto, afirma que existem divergências quanto ao tratamento prestado pelos agentes da Prefeitura e os valores oferecidos a título de indenização.

A conduta processual da Defensoria Pública consiste em evocar as garantias legais de que dispõem os residentes do Largo do Campinho, argumentando com base na obrigação de indenização prévia e proteção do direito à moradia. Para a Defensoria, é obrigação da Prefeitura a realização do pagamento prévio de indenização para todos os moradores que exercitam a posse no local, independentemente da comprovação da propriedade. O direito subjetivo real de posse tem valor econômico, sendo, portanto, indenizável:

Note-se que a desapropriação só será feita para obtenção da posse, o que fortalece a tese de ser a mesma indenizável em razão de seu valor econômico. (...) E, sendo a posse um direito real subjetivo imobiliário, merece ser tutelada pelo poder judiciário, especialmente em casos como o presente em que a posse cumpre sua função social por garantir o direito de moradia de várias famílias de baixa renda. (...) Como destacado, a posse é um direito subjetivo, é, conseqüentemente, um bem da vida, autônomo, com existência independente do direito de propriedade. Dessa forma, a posse deve ser vista no mesmo patamar que a propriedade, sendo inadmissível que a primeira seja vista de maneira subalterna em relação à última<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Autos do processo **0278412-07.2010.8.19.0001**, 9ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 108.

<sup>27</sup> Vide nota de rodapé 45

---

Por outro lado, a DPGE/RJ argumenta também sobre a impossibilidade de imissão provisória na posse em favor do Município uma vez que a mesma necessita de perícia para o cálculo do justo valor a ser pago aos possuidores, e a eventual demolição do imóvel iria impedir a realização de qualquer avaliação. Nesse sentido, apresenta ainda argumentos doutrinários e jurisprudências acerca da necessidade da contemporaneidade entre o pagamento da indenização e o desfalque patrimonial que irá sofrer o desapropriado, para que seja preservado o patrimônio do particular.

Em outros momentos, a Defensoria Pública pretende retratar a realidade das remoções, objetivando convencer os juízes de que medidas garantidoras precisam ser tomadas em prol dos moradores do local. Na contestação apresentada no processo 00334495-43.2010.9.19.0001<sup>28</sup>, os defensores relatam todas as circunstâncias atinentes à remoção e ao trato entre a Prefeitura e a comunidade. Em determinado momento, a contestação alega a total impossibilidade de acesso a documentos através de ofícios enviados à Prefeitura e o tratamento por parte do poder público *caracterizado por ameaças e terror*<sup>29</sup>. Nessa narrativa, a Defensoria Pública afirma ainda que *a exemplo, em uma reunião realizada em maio, com a subprefeitura da zona norte, moradores foram comunicados que só receberiam indenização quem tivesse RGI ou usucapião*.<sup>30</sup>

Em referência a um diálogo entre moradores e agentes da Prefeitura, a Defensoria alega em juízo que esses agentes se dirigiam aos habitantes dos imóveis e afirmavam que *quem não tivesse documento, a draga passaria por cima*<sup>31</sup>. Além disso, ainda conforme relato de moradores, no dia 26 de novembro, *imóveis estavam sendo demolidos, alguns deles sem que o morador tivesse recebido qualquer indenização ou notificação prévia; relataram também que a engenheira Ana Nacif teria dito que iria colocar tudo abaixo em 4 dias*<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Autos do processo **00334495-43.2010.9.19.0001**, 4ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 337.

<sup>29</sup> Vide nota de rodapé 47.

<sup>30</sup> Autos do processo **00334495-43.2010.9.19.0001**, 4ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 339.

<sup>31</sup> Autos do processo **00334495-43.2010.9.19.0001**, 4ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 341.

<sup>32</sup> Vide nota de rodapé 50.

---

Como forma de argumentação jurídica, a Defensoria Pública apresenta argumentos de ordem legal e doutrinária, invocando principalmente o art. 429 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro<sup>33</sup>, que versa sobre a política de desenvolvimento urbano e veda a remoção de comunidades de baixa renda, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes:

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

(...)

VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:

- a) laudo técnico do órgão responsável;
- b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;
- c) assentamento em localidades próximas dos locais de moradia ou do trabalho, se necessário remanejamento<sup>34</sup>

Como é possível observar, a Prefeitura do Rio de Janeiro violou todos os dispositivos legais de sua Lei Orgânica durante o processo de remoção da comunidade do Largo do Campinho. A política de urbanização iniciada pelo prefeito Eduardo Paes previa, desde o início, milhares de remoções como condição para sua efetivação. Os projetos das vias expressas Transolímpica, Transoeste e Transcarioca somente poderiam ser efetuados com a remoção de diversas comunidades. Sendo assim, estava caracterizada, desde o início, a violação ao inciso VI do art. 429 da Lei Orgânica, assim como às suas alíneas “a”, “b” e “c”. Houve a violação da alínea “a” porque, em que pese tenha havido a apresentação de laudo técnico nos processos judiciais, não houve apresentação do laudo nas remoções que não foram judicializadas, e mesmo nos processos em que o laudo foi realizado, havia discordâncias entre o laudo da Prefeitura e a avaliação do perito legal. Além disso, A

---

<sup>33</sup> RIO DE JANEIRO, Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. **Diário da Câmara Municipal**. Rio de Janeiro, RJ, 5 de Abril de 1990.

<sup>34</sup> Vide nota de rodapé 52.

---

participação da comunidade interessada nas definições de soluções foi veementemente rejeitada, configurando a violação à alínea “b” do artigo mencionado. Como pode ser observado nos autos do processo 00334495-43.2010.9.19.0001, foi agendada uma reunião entre a Secretaria Municipal de Habitação, a Defensoria Pública e uma comissão de moradores do Largo do Campinho, entretanto a participação da comissão foi vedada<sup>35</sup> sem motivos aparentes. Esse foi apenas um episódio de uma série de medidas autoritárias tomadas pela Municipalidade frente aos interesses dos moradores do local. Por fim, fica também configurada a violação à alínea “c”, já que o local de reassentamento oferecido pela Prefeitura foi o Condomínio do Livorno, em Cosmos, a 30km de distância do Largo do Campinho. Todavia, nem mesmo a apresentação desses argumentos foi suficiente para que o Poder Judiciário impedisse as remoções ou obrigasse o poder público a proporcionar maiores facilidades aos expropriados.

## **UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES SOCIAIS**

Através da análise do caso concreto deste trabalho, observamos diversas relações de poder existentes na sociedade e a forma como se exercem. As formulações de Foucault acerca do poder nos dão a inteligibilidade apropriada para observar o campo e o trabalho empírico, extraíndo as percepções necessárias para compreendermos a lógica do poder nas relações sociais e o modo como se colocam os sujeitos dessas relações. Em *O Sujeito e o Poder*, Michel Foucault traz os conceitos necessários para o estudo das relações de poder, sistematizando os instrumentos pedagógicos utilizados para esta análise. Primeiramente, *o poder é um conjunto de ações sobre ações possíveis: ele opera sobre o campo de possibilidades onde se vêm inscrever o comportamento dos sujeitos atuantes*<sup>36</sup>. Dessa forma, compreende-se a importância de se analisar o poder através da análise das relações entre seus sujeitos, e principalmente, através da forma de objetivação desses sujeitos, ou seja, do modo

---

<sup>35</sup> Autos do processo **00334495-43.2010.9.19.0001**, 4ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, fls. 392.

<sup>36</sup> FOUCAULT, Michel, O sujeito e o Poder. In: DREYFUS, Hubert, RABINOW, Paul. **Uma trajetória Filosófica**: Para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

---

como esses sujeitos se individualizam. Para Foucault, o exercício do poder passa também por introjetar certas operações comportamentais e moldar a formação de um indivíduo, no sentido de enquadrá-lo nas características de sua posição na relação de poder, ou seja, de sujeição e submissão.

Partindo desse princípio, temos que todo poder é fruto de uma imposição de conceitos individualizantes, que transformam o sujeito em um indivíduo com peculiaridades que propiciam a caracterização da posição de submissão na relação de poder. Este contexto gera, de forma natural, diversas formas de resistência, que são as ferramentas contra essa individualização imposta na relação de poder. Aplicando ao caso concreto, vemos que a relação entre os moradores do Largo do Campinho e os órgãos públicos se dá no campo da construção de uma imagem e de conceitos jurídicos que coloquem os moradores em posições desfavoráveis, de modo a impedir qualquer opinião ou atuação divergente. Este posicionamento fica bastante nítido quando observamos a Procuradoria Geral do Município se referindo aos moradores do local como “invasores”, por não terem o título de propriedade de seus imóveis. Mesmo sabendo que a situação territorial do local é desconhecida e que os moradores já dispõem dos requisitos necessários para o reconhecimento da usucapião, a Prefeitura não os trata como proprietários, insistindo na tarja de “invasores” com o objetivo de desqualificá-los e provocar uma relação na qual um dos lados está desclassificada perante a sociedade. Dessa forma, a Prefeitura do Rio de Janeiro exerce o poder através da objetivação daqueles sujeitos, transformando-os em “invasores” e emplacando todos os efeitos que esta individualização pode provocar. O conceito de “interesse público” surge quando os moradores do Largo do Campinho são colocados “contra” a definição colocada pela Prefeitura para o conceito de “interesse público”. O poder público constrói a definição desse conceito em torno da mobilidade urbana que será proporcionada pela construção da Transcarioca, e os moradores do Largo do Campinho passam a ser um “impedimento”, uma “barreira a ser vencida” pelo interesse da comunidade. Os discursos dos moradores e da Defensoria Pública compreendem essa situação e tentam reconstruir essa imagem, afirmando por diversas vezes que não são contra o progresso, mas seus direitos precisam ser preservados.



---

Para além da análise subjetiva das relações de poder, Foucault trabalha também o conceito de “estratégias”, que se constituem em torno das “estratégias de afrontamento”. Michel Foucault afirma que as “estratégias” são os diversos mecanismos que podem ser empregados nas relações entre indivíduos, intencionando a condução das condutas do outro, ou seja, o exercício do poder. Essas “estratégias”, quando reunidas em torno de um objetivo, são colocadas em prática através de “estratégias de afrontamento” pelos sujeitos da relação. Como dito anteriormente, o contexto de enfrentamento gera resistência, e o que observamos é um confronto de “estratégias de afrontamento” concretizadas entre os diversos sujeitos interessados no conflito. Os moradores do Largo do Campinho se utilizam de protestos e mobilizações populares para garantirem seu direito à moradia, mas essas ferramentas são claramente insuficientes para o exercício da vontade daquela comunidade. A Prefeitura do Rio, por sua vez, se utiliza de todo o aparato público e também do discurso jurídico, que alcança o status de discurso oficial, com a finalidade de impor seus projetos urbanos. Atuando de modo ativo e manuseando a legislação vigente, a Prefeitura impõe o conceito de “interesse público” no caso concreto, que quando é tratado como inquestionável pelo Poder Judiciário, se torna em parte intocável, dificultando o surgimento de outras tentativas de significação desse conceito. A atribuição de sentidos ao conceito de “interesse público” se mostra como uma poderosa ferramenta para o exercício do poder, tendo em vista que as conjunturas política e jurídica atuais concedem grande discricionariedade ao Poder Executivo para significar esse conceito. Dessa forma, o discurso da Prefeitura se torna consenso, e a remoção da comunidade do Largo do Campinho passa a ser, automaticamente, uma intervenção legítima, necessária e indiscutível.

No que se refere ao discurso jurídico, Pierre Bourdieu, em *O Poder Simbólico*, discute as formas e possibilidades de exercício da dominação simbólica e considera o discurso jurídico como uma das formas mais naturais de exercício do poder simbólico. Para Bourdieu, *o campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio*

---

*do direito de dizer o direito*<sup>37</sup>, ou seja, aquele que alcança o privilégio de dizer o direito poderá, sem grandes complicações, dizer o direito que melhor lhe convier. O fundamento da universalização, intrínseco ao direito, tem a capacidade de emprestar um alto grau de legitimidade ao discurso jurídico, o que leva à possibilidade real de exercício do poder simbólico por aqueles que detêm a prerrogativa de elaboração, formalização e execução do conjunto de regras normativas. Dessa forma, o conceito de “interesse público” passa a ser uma expressão da violência simbólica praticada pela Prefeitura do Rio de Janeiro, que tem a autonomia e o reconhecimento para a atribuição de sentidos a esse conceito. Os outros atores interessados no caso, em especial os moradores, não são considerados legítimos para dizer o direito, o que os leva a uma posição de aceitação e submissão. O poder simbólico, nesse caso, é exercido através do discurso jurídico, que se edifica através da formalização do direito pela extremidade dominante nas relações de poder.

## **CONCLUSÃO**

A compreensão das diferentes posturas adotadas pelos diversos atores envolvidos na remoção da comunidade do Largo do Campinho é crucial para o entendimento geral das relações que norteiam esse processo. De um lado, observamos que a Prefeitura do Rio de Janeiro, a partir do compromisso de realização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, se coloca em um contexto histórico bastante propício para suas intervenções urbanas, que passam a ser vitais para o sucesso da cidade na efetivação dos megaeventos. As obras de mobilidade urbana, em especial a construção da Transcarioca, são apresentadas como etapas inerentes ao próprio processo de evolução da cidade, que precisa ser concluído para o bem de toda a coletividade. O conceito de “interesse público” recebe significado pela Prefeitura e passa a figurar como a força motriz de todas as ações públicas, praticamente inquestionável. As melhorias do trânsito, dos transportes e dos serviços públicos em geral são colocadas em um patamar superior de interesse em que, teoricamente, toda os cidadãos seria, beneficiados.

---

<sup>37</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Ed., 2011.

---

A nossa legislação, por si só, já concede um alto grau de discricionariedade ao Poder Executivo para a atribuição de sentidos ao conceito de “interesse público”. Conforme a lei que rege as desapropriações por utilidade pública, para que um imóvel seja desapropriado, basta que o Prefeito formule um decreto municipal afirmando a utilidade pública desse imóvel e realize o depósito prévio de valores relativos à indenização. É importante ressaltar que isso não significa que os moradores daquele imóvel irão receber esses valores, muito menos previamente, em virtude de questões fundiárias. No caso do Largo do Campinho, grande parte dos moradores ainda não recebeu suas indenizações, tendo em vista não terem a propriedade reconhecida sobre os imóveis.

A construção do conceito de “interesse público” parte do discurso da Prefeitura que, obedecendo a certos requisitos legais, coloca em prática a sua autonomia para transformar e intervir no espaço urbano. Essa predominância do discurso público se dá pela legitimidade reconhecida do Poder Executivo para decidir o que é “interesse público” e o que não é. Após a análise dos diferentes atores envolvidos no caso, percebi que são diversos os sentidos atribuídos a esse conceito, que podem construir significações até mesmo contraditórias. Dessa forma, vejo que o conceito de “interesse público” nada mais é do que uma construção temporal, relacionada ao contexto histórico-social em que está inserido. A atribuição de sentidos a esse conceito, na verdade, é a expressão de uma disputa de sentidos acerca de uma ferramenta social, visando os efeitos que as diversas significações podem causar.

## **REFERÊNCIAS**

**XIV CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA. 100 Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade.** Brasília, 2008.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012

ARAUJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

AUTOS da Ação Civil Pública nº **0159877-85.2011.8.19.0001**, 9ª Vara de Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro.

AUTOS do processo **00334495-43.2010.8.19.0001**, 4ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro.

AUTOS do processo **0278412-07.2010.8.19.0001**, 9ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro.

BERGER, Peter e Luckmann, Thomas. **Modernidade, pluralismo e crise de sentido**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004, (p. 13-51)

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

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

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Ed., 2011.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2004

FIGUEIRA, Luiz E., **O ritual judiciário do tribunal do júri**. Porto Alegre: Sérgio

Antônio Fabris Ed., 2008.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo, Malheiros, 2001

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

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

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. **O saber local**. São Paulo: Ed. Vozes, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: 2010

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

KANT DE LIMA, Roberto. **Por uma Antropologia do Direito no Brasil**. In: Falcão, Joaquim de Arruda. Pesquisa Científica e Direito. Recife: Massangana, 1983. p. 89-116.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª edição.

São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PESTANA, Márcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2008  
RIO DE JANEIRO, Decreto Estadual nº 41.148, 2008. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO, Decreto Estadual 41.395. 2008. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO, Decreto Municipal nº 20.454, 2001. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO, Decreto Municipal nº 31.567, de 11 dezembro de 2009. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO, Decreto Municipal nº 32.115, 2010. **Diário Oficial do Rio Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ.

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

RIO DE JANEIRO, Resolução Conjunta SMH/SMAS nº 001, de 29 de janeiro de 2009. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 12 fev. 2009.