

3. O território da perspectiva jurídico-institucional e jurídico-urbanística

**Horto florestal do Rio de Janeiro: uma crônica de avanços e retrocessos em um processo de regularização fundiária**

Rafael da Mota Mendonça

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MENDONÇA, Horto florestal do Rio de Janeiro: uma crônica de avanços e retrocessos em um processo de regularização fundiária. In: PENALVA, A., CORREIA, A.F., MARAFON, G.J., and SANT'ANNA, M.J.G., eds. *Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense* [online]. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018, pp. 281-305. ISBN 978-85-7511-476-6.  
<https://doi.org/10.7476/9788575115169.0012>.

---



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

# Horto florestal do Rio de Janeiro: uma crônica de avanços e retrocessos em um processo de regularização fundiária

Rafael da Mota Mendonça

## 1. Introdução

De acordo com dados do Ministério das Cidades com base no censo realizado em 2010, o déficit habitacional no município do Rio de Janeiro é de 220.774 domicílios, de 515.067 domicílios (9,8% da população) no respectivo estado, de 6,940 milhões de unidades (85% na área urbana) no Brasil e de 51 milhões de moradias na América Latina (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – 2000).<sup>1</sup>

Os dados apontados não representam efetivamente pessoas sem moradia, mas também as que não têm suas moradias inseridas na lógica do direito formal de propriedade. Os dados oficiais inserem na contagem do déficit habitacional as moradias irregulares, o que demonstra como os números são significativos. O presente trabalho parte da premissa de que ocupações irregulares em áreas urbanas, inseridas pelos dados oficiais nas estatísticas de déficit habitacional, são consequência da lógica do processo de urbanização adotado nas cidades brasileiras. A informalidade de algumas ocupações urbanas potencializa e facilita o deslocamento de seus moradores, criando na cidade uma divisão socioespacial excludente.<sup>2</sup>

No presente ensaio, a partir da formação territorial da comunidade do Horto Florestal, analisar-se-á de que forma o processo de urbanização ocorrido na cidade do Rio de Janeiro contribuiu para intensificar as ocupações irregulares nesse ambiente urbano. Para tanto, a primeira parte deste capítulo

---

1. Dados divulgados pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro e pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em 19 de dezembro de 2013. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>. Acesso em: 10 dez. 2015.

2. HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 30.

apresentará a formação do espaço urbano carioca e a cronologia da ocupação no Horto Florestal. As seções dois e três serão destinadas à análise das interferências do Poder Judiciário e do TCU no processo de regularização fundiária do Horto. Em seguida, na quarta parte, será exposto o relatório da comissão, interministerial formada para definir a área de interesse da União no território do Horto e o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia realizado pela associação de moradores do mesmo.

## **1. Cronologia da ocupação do Horto Florestal**

### **1.1. A formação de um espaço urbano no Rio de Janeiro**

A Fazenda Nossa Senhora da Conceição da Lagoa Rodrigo de Freitas era localizada em torno da lagoa com o mesmo nome. Na propriedade funcionava um tradicional engenho de açúcar denominado Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa, em que a implantação coincidiu com o mesmo período de fundação da cidade do Rio de Janeiro, por volta de 1575.<sup>3</sup>

A própria lagoa estava inserida na fazenda que compreendia as áreas hoje constituídas pelos bairros do Leblon, Ipanema, Gávea, Horto, Jardim Botânico, Lagoa e Fonte da Saudade. Tinha como limite o Forte de São Clemente (Humaitá) e o Morro dos Dois Irmãos (Leblon).<sup>4</sup> A extensão da fazenda permeava “toda a costa de mar presente entre o Leblon e Ipanema, bem como as vertentes da Serra da Carioca, desde sua nascente até suas barras na dita Lagoa”.<sup>5</sup>

Inicialmente, era de propriedade real, assim como todo o território brasileiro. Posteriormente, foi transferida ao Major Domingos Pinto de Miranda, depois, alienada a Diogo de Amorim Soares, responsável pela construção do Engenho, intensificando a presença de escravos na área. Por volta do ano de 1603, a área foi alienada à família Fagundes Varela, que permaneceu no imóvel durante gerações, sendo o último proprietário Rodrigo de Freitas Mello e Castro, que adquiriu o bem em 1660. Ao longo dos séculos XVII e XVIII, essa região constituía uma área rural distante do núcleo urbano da cidade e de difícil acesso, o que perdurou até meados do século XIX.

---

3. Barata e Gaspar, 2008.

4. Certidão de Ônus Reais da Fazenda Nacional no período de 23 jul. 1865 a 30 dez. 1926.

5. Barata e Gaspar, 2015, p. 21.

Segundo Barata e Gaspar, o local só passou a ser denominado de Fazenda Lagoa Rodrigo de Freitas, deixando de ser chamada de Fazenda Nossa Senhora da Conceição da Lagoa Rodrigo de Freitas, após a sua desapropriação em 1808 (momento em que a passa a fazer parte dos bens nacionais) para construção de uma fábrica de pólvora. Nesse momento, a fazenda era formada por 54 chácaras. Em 1831, já havia aumentado para 86, em 1844, eram 148 e, em 1868, eram mais de 150 chácaras. Com o advento da República, como já exposto, todos os titulares de chácaras tiveram que adquirir seus lotes ou devolvê-los à União.<sup>6</sup>

Diante da necessidade de permanência de trabalhadores nas proximidades da fábrica de pólvora, em 1811, D. João VI desapropriou inúmeras moradias de chácaras existentes na área e construiu novas unidades habitacionais para abrigar os operários e suas famílias.

Dentro dos limites da fazenda, em 1811, por meio de alvará, foi criado um “jardim de aclimação”, com objetivo de cultivar espécies trazidas de outros continentes na tentativa de disseminá-las no Brasil. Inicialmente, o jardim era submetido à Fábrica de Pólvora, tendo como primeiro diretor o general italiano Carlos Antônio Napion. Diversas denominações foram utilizadas como referência ao “Jardim de Aclimação”: Horto Real (logo após a sua criação), Real Jardim Botânico (após a coroação de D. João VI como Rei do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves), Imperial Jardim Botânico (após a independência do Brasil), Jardim Botânico (em 1821, quando seu uso passou a ser público, pois, inicialmente, era de uso privativo da família real e membros da corte) e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico – IPJB (após 1998).<sup>7</sup> A formação territorial do IPJB ocorreu no decorrer dos anos, na progressão de sua importância para a sociedade com a intensificação de suas atividades.

Com o crescimento populacional da região, a fábrica de pólvora passou a apresentar grande perigo para os moradores. Assim, por determinação de D. Pedro I, a fábrica foi desativada em 1826. Em 1831, foi construída uma nova, localizada na Raiz da Serra da Estrela (próxima à Baía da Guanabara). As residências antes destinadas aos trabalhadores da fábrica o seriam agora aos trabalhadores do Real Jardim Botânico e posteriormente aos da indústria têxtil.<sup>8</sup>

6. Barata e Gaspar, op. cit., p. 21.

7. Barata e Gaspar, op. cit., pp. 21, 116 e 117.

8. Lamarão, 2008.

A partir da década de 1860, iniciou-se na região um processo de industrialização, essencialmente ligada à produção têxtil. Tal processo ampliou as obras de mobilidade urbana, permitindo que as famílias com maior poder aquisitivo estabelecessem suas residências no local, tornando-o um bairro aristocrático. O governo, em parceria com a indústria, incentivou a criação de casas populares para abrigar os trabalhadores de baixa renda dessa indústria nascente (vilas operárias). No decorrer dos anos, com a transferência da indústria para outras localidades do Rio, as casas permaneceram abrigando as famílias dos ex-operários.

Em 1864, foi inaugurada dentro da área da Fazenda Nacional uma Escola Normal de Agricultura e um Asilo Agrícola com o objetivo de capacitar uma mão de obra rural, já em um momento histórico em que as políticas estatais caminhavam junto com a substituição do trabalho escravo. O Asilo Agrícola foi ampliado no decorrer dos anos, funcionando, inicialmente, em um dos setores da antiga fábrica de pólvora. A nova sede do asilo foi inaugurada em 1884 no Solar da Imperatriz, desenvolvendo suas atividades até o fim do império. Em 1911, sua sede foi anexada ao Jardim Botânico pelo Decreto n.º 9215, de 15 de dezembro de 1911, que também demarcou a área do Horto (formada pela Escola Normal de Agricultura e Asilo Agrícola). No Horto, eram cultivadas espécies vegetais e viveiros de plantas para experimento de espécies brasileiras ou exóticas, com possibilidade de reprodução no Jardim Botânico.

Em 1893, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro dividiu a Fazenda Nacional em 148 lotes (chácaras) destinados à exploração agrícola. Durante os séculos XVIII, XIX e início do século XX, a Fazenda foi sendo desmembrada, quando teve início a formação da zona sul carioca, especificamente os bairros do Leblon, Ipanema, Gávea, Jardim Botânico, Horto, Lagoa e Fonte da Saudade. A urbanização das chácaras da Fazenda é o início da formação dos bairros da Zona Sul do Rio.

Em 1921, foi criado, com sede no Horto, o Serviço Florestal do Brasil.<sup>9</sup> Em 1938, o JB, atualmente vinculado ao MMA, foi tombado pelo IPHAN e pela UNESCO, como área de reserva da Biosfera. A área do Horto foi tombada apenas em 1973.

Acerca da relação entre o IPJB e o Horto, o Regimento do Serviço Florestal, aprovado pelo Decreto n.º 9.015, de 16 de março de 1942, determina que

---

9. O órgão foi extinto em 1962. Atualmente suas funções são exercidas pelo Serviço Florestal Brasileiro, criado pela Lei n.º 11.284/2006.

a área do horto fique sob a administração do JB. No Decreto e no Regimento, não há qualquer delimitação territorial das áreas do IPJB e do Horto, nem qualquer orientação sobre a junção de uma área à outra. Em 1965, por meio do Decreto 56.911/1965, a União cedeu 21.000m<sup>2</sup> da área para a Furnas. Em 1968, o Governo Federal autorizou, por meio de Decreto, a cessão de 14 hectares ao Banco Nacional de Habitação para construção de moradias populares (cerca de 800 famílias oriundas de favelas). A construção não foi realizada.

Em 1968, por meio do Decreto n.º 62.551, de 16 de abril de 1968, a União autorizou a cessão gratuita ao SERPRO do terreno situado nos fundos do imóvel onde funciona a subestação de energia elétrica, com área de 26.800m<sup>2</sup>. No mesmo ano, foi construído pelo Governo Federal o Conjunto Habitacional Dona Castorina (“Balança”) para abrigar 252 famílias, provenientes da favela do Pinto na Lagoa Rodrigo de Freitas.

Em 1971, com base na Lei Federal 2.175/1971, o Horto, com seus 83 hectares de área, passou a fazer parte do IPJB. Em 1985, iniciou-se o estudo para realização da demarcação dos limites do IPJB. Em 1981, ocorreu a perda de área anexada ao prédio da antiga Administração Central do IPJB, que já vinha sendo utilizada pelo EMBRAPA. No ano de 2001, com sede no Horto (Solar da Imperatriz), foi criada a Escola Nacional de Botânica Tropical com objetivo de realizar cursos de pós-graduação para capacitação de profissionais sobre a flora brasileira.

Sempre houve uma distinção entre a área ocupada pelo IPJB e a área do Horto Florestal. Originariamente, a região do JB era formada pelas terras do Arboreto (54 hectares) e imediações, enquanto a região do Horto, pelas terras da Escola Normal e Asilo Agrícola (83 hectares), formando um total de 137 hectares. Essa área está inserida no território da Fazenda Nacional. Para uma melhor compreensão da composição territorial do Horto, far-se-á a seguir uma breve exposição sobre a urbanização do Rio de Janeiro, especialmente no modelo de ocupação da Zona Sul carioca.

## **1.2. Rio de Janeiro: a cidade capitalista. A dicotomia Zona Sul x subúrbio**

Apenas no século XIX que a cidade do Rio de Janeiro começou a migrar de um espaço essencialmente rural para um ambiente urbano, com a implantação de um modelo de produção capitalista. Essa nova dinâmica alterou de forma substancial a divisão socioespacial da cidade, formando ambientes segregados

ou com clara disputa social pelo espaço, em que a classe trabalhadora dividia o território com a elite econômica, como ocorre atualmente na área do Horto Florestal.

Além do ambiente rural no início do século XIX, a mão de obra no Rio de Janeiro, como em todo o país, era essencialmente formada por escravos. O número de trabalhadores livres era insignificante, e a elite local controlava os meios de produção. Do ponto de vista geográfico, as residências da elite ocupavam o mesmo espaço que as o restante da população. Tal fato decorreu da preocupação com a defesa e a ausência de transporte coletivo, impossibilitando a mobilidade mínima na área urbana.<sup>10</sup>

Nessa ambiência, as relações sociais eram pautadas apenas no embate entre a elite local e os escravos, uma vez que o trabalhador livre não tinha participação efetiva a ponto de influenciar na dinâmica dessa relação social. Apenas a partir de 1808, com a chegada da família real no Brasil, foi possível observar a presença de uma classe social nunca antes vista na região, alterando, de modo significativo, a estrutura social dos moradores da cidade. Com toda a realeza fixada na área, surgiu para a cidade do Rio de Janeiro, novas demandas na esfera econômica, social e política.

No campo econômico, o início do século XIX é marcado pela expansão do café, fazendo com que uma quantidade significativa de trabalhadores livres nacionais e estrangeiros procurasse a cidade para exercer alguma atividade. Assim, o capital internacional começou a chegar à cidade. A maioria desses investimentos foi utilizado em obras de infraestrutura (transporte, água, esgoto), por meio de concessões obtidas do Governo Imperial às empresas estrangeiras.

Nesse momento, tem início no Brasil, especialmente no Rio, a formatação do meio de produção capitalista, mesmo com as relações sociais na cidade ainda pautadas em uma estrutura colonial, com o escravo sendo a principal forma de mão de obra. O modelo colonial de produção conviveu simultaneamente, em clara contradição e conflito, com o modelo capitalista que era implantado.

Com a melhoria da infraestrutura e a intensificação das contradições sociais gerada pelos novos meios de produção, foi uma questão de tempo para que o ambiente urbano sofresse uma alteração em sua divisão socioespacial. A concentração de residências no mesmo local deixa de existir e a segregação espacial passa a ser a linha norte da formação do espaço carioca. O elemento deter-

---

10. Abreu, 2013, p. 35.

minante para formação dessa divisão foi a introdução no território carioca do bonde de burro e do trem a vapor, a partir de 1870, que foram os dois elementos essenciais para o crescimento físico da cidade. A mobilidade urbana que faltava à cidade potencializou a separação entre as classes econômicas, criando uma nova forma de aproveitamento e utilização do espaço urbano.

Por meio do bonde, a elite econômica carioca conseguiu se deslocar à Zona Sul, local anteriormente destinado à produção industrial. A região do Horto, essencialmente ocupada por funcionários da antiga fábrica de pólvora, da indústria têxtil ou do parque Jardim Botânico, sofreria o assédio de uma elite econômica que iniciava sua chegada ao bairro. No sentido contrário, enquanto a elite, servida pelos burros, inicia sua ocupação na Zona Sul, a classe trabalhadora inicia sua migração para os subúrbios, onde a infraestrutura era (é) precária e o deslocamento urbano extremamente deficitário.

Assim, o transporte coletivo – nesse momento histórico, o bonde de burro e os trens a vapor – teve um papel importante e definidor do espaço urbano carioca. Os bondes foram responsáveis pela expansão da Zona Sul, enquanto os trens, dos subúrbios. É a partir da década de 1870, quando esses meios de transporte passaram a operar de forma mais intensa, que o espaço urbano do Rio de Janeiro sofreu grande modificação. Nesse momento, o sistema escravagista perdeu força cada vez mais, contribuindo significativamente para a alteração da estrutura das relações sociourbanas.

A geografia carioca pode ser dividida em dois períodos: um anterior ao ano de 1870, em que o transporte urbano era precário, e um posterior, em que os trens e bondes já transitavam regularmente pela cidade. A estrutura espacial no ano de 1821 demonstrava a concentração populacional em poucas regiões da cidade. A Zona Sul ainda era eminentemente rural, formada por chácaras. As mais afastadas do centro urbano se limitavam à produção de gêneros alimentícios (essencialmente para fomentar a Corte). Já as que ficavam próximas das freguesias urbanas foram cada vez mais repartidas em propriedades menores, prestando-se ao lazer de final de semana da elite econômica da cidade. Posteriormente, os locais mais próximos deixaram de ter essa destinação e começaram a servir de residência fixa, justificando, inclusive, a criação de novas chácaras.

A partir dessa dinâmica, percebe-se que as obras de mobilidade no Rio de Janeiro permitiram que a classe de maior capacidade econômica migrasse dos grandes centros urbanos em direção a bairros da Zona Sul (para as chácaras

que antes eram utilizadas somente nos finais de semana ou para as novas propriedades que surgiram, provenientes do fracionamento de fazendas e chácaras da região). A mão de obra livre precisava ficar perto do centro urbano, onde a demanda por trabalho era mais intensa. A Zona Sul, inicialmente Botafogo, Glória e Catete, serviu, portanto, de residência para a elite carioca, que edificava na região verdadeiras mansões.

A migração da elite para a Zona Sul, intensificada em meados da década de 1850, coincidiu progressivamente com o aumento da qualidade dos transportes na cidade. Assim, o centro da cidade ficava destinado à residência das populações mais miseráveis, que precisavam permanecer perto dos centros urbanos ou pelo menos na periferia dos mesmos para “venda” diária de sua força de trabalho. Nesse momento, intensificou-se a formação dos cortiços e outras formas de habitações coletivas.

Essa dinâmica de expansão ganha força no período entre 1870 e 1902 com o desenvolvimento da malha urbana. A mobilidade teve um papel importantíssimo na reprodução do capital nacional e internacional, pois o primeiro, fruto da economia cafeeira, era investido na aquisição de propriedades nas áreas que transitavam os bondes, e o segundo controlava as decisões de quais áreas seriam servidas pela linha de bonde. Dessa forma, a estrutura e divisão socioespacial da cidade do Rio de Janeiro foi determinada pela reprodução do capital, viabilizada pelas concessões da Coroa em favor das empresas estrangeiras e da forma de aquisição da propriedade imóvel pela compra e venda, com uma estrutura de mão de obra ainda pautada no escravagismo, intensificando a criação da dicotomia centro-periferia.<sup>11</sup>

Em 1871, a primeira companhia operadora dos bondes na cidade do Rio de Janeiro (Companhia Americana Botanical Garden Railroad Company, posteriormente Companhia Ferro Carril do Jardim Botânico) ampliou suas linhas até o Jardim Botânico, intensificando a ocupação da freguesia da Lagoa pelas classes de maior poder econômico. Toda a ocupação da zona sul seguiu essa lógica casada, em que as empresas de bonde construíram seus trilhos nos locais que pretendiam empreender, beneficiando os proprietários de imóveis na região, que com a chegada do transporte poderiam comercializar suas propriedades para os novos habitantes. Enquanto isso, as áreas centrais eram cada vez mais adensadas com ocupações realizadas pela classe trabalhadora, causando o crescimento dos cortiços.

---

11. Abreu, op. cit., pp. 37-44.

Enquanto os bondes eram responsáveis em atender áreas que já tinham iniciado um processo de urbanização, os trens foram responsáveis em chegar às freguesias mais distantes, ainda exclusivamente rurais, formando os atuais subúrbios cariocas.<sup>12</sup> Com o desenvolvimento dos meios de transporte, um processo de urbanização, mesmo que precário, em andamento e o início da substituição de mão de obra escrava, na segunda metade do século XIX tem início o processo de industrialização carioca, que ainda tinha fortes dependências com o setor rural, especialmente agrícola. Até início do século XX, esse processo estava concentrado no centro da cidade. Tal descrição, especialmente no que diz respeito à indústria têxtil, confirma a concentração das companhias dessa natureza na Zona Sul carioca, como ocorreu nas regiões do Horto e Jardim Botânico, intensificando a ocupação pelo operariado.

No final do século XIX, ocorreu o esgotamento do sistema escravagista, gerando uma crise na produção cafeeira, intensificando a migração do meio rural para o urbano. Esse crescimento populacional agravou de forma substantiva o problema habitacional da cidade, adensando ainda mais as moradias nos cortiços. Diante do caos habitacional, o Estado iniciou um processo de intervenção com o Decreto promulgado em 9 de dezembro de 1882, que isentava de impostos aduaneiros e concedia outros benefícios às indústrias que construíssem casas populares seguindo padrões de higiene para seus operários. No esteio dessa legislação, a Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado, localizada no JB, intensificou a produção de moradias para seus operários.<sup>13</sup>

O Decreto de 8 de fevereiro de 1888 isentou de impostos sobre importação de materiais de construção e concessão de terrenos e de edifícios as companhias que construíssem casas populares. Na tentativa de sanar o problema das moradias insalubres, em 1889, foi criada a Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro, de Arthur Sauer. Na década de 1890, criou cinco Vilas Operárias, sendo uma delas no bairro do Jardim Botânico (Vila Arthur Sauer). As vilas reduziram, mas não acabaram com o problema habitacional. Os cortiços mantinham um grande número de pessoas morando em condições precárias, já que precisavam estar perto do centro na busca por trabalho.

No início do século XX, o Estado realizou uma das maiores intervenções urbanísticas da história, organizando o espaço urbano carioca a partir da ló-

---

12. Abreu, op. cit., p. 50.

13. Abreu, op. cit., p. 57.

gica de expansão da economia brasileira, em que a atividade exportadora predominava. Essa intervenção consagrou o modelo pretendido pelos empreendedores da época, segregando o espaço urbano, retirando os pobres das áreas valorizadas da cidade, especialmente com o fim dos cortiços, obrigando uma migração para os subúrbios, contribuindo para sua ocupação efetiva ou intensificando a ocupação dos morros do centro (formação das favelas). Com a reforma Passos, o Rio de Janeiro estava pronto para realizar a reprodução do modo de produção capitalista.<sup>14</sup>

Mesmo com a intervenção do Estado nessa reforma, as bases da urbanização carioca já tinham sido fixadas. As áreas pautadas pelo transporte de trem (subúrbios) seriam destinadas às classes econômicas mais baixas que já se deslocavam para essa localidade em razão do menor custo das moradias, especialmente depois da intervenção do Estado nos cortiços. As áreas pautadas pelo transporte de bonde (Zona Sul) seriam destinadas aos moradores com maior potencial aquisitivo.

Fugindo absolutamente dessa dicotomia e do modelo padrão de urbanização exposto, os bairros do entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas apresentavam grande contradição, em razão da presença significativa de residências de operários, pessoas de classe econômica inferior. Permitir que os trens invadissem essa região acabaria com todo o modelo que foi ideológica, política e economicamente pensado.<sup>15</sup>

Alguns projetos de ferrovias para a Zona Sul foram desenvolvidos, mas nenhum deles implementado. As fábricas instaladas na Zona Sul mantiveram suas atividades até as décadas de 1930/1940, momento em que foram transferidas para a periferia. Suas propriedades foram transformadas em grandes loteamentos residenciais para a classe abastada. Ocupações precárias realizadas pelos operários dessas fábricas foram mantidas e ainda causam embates e assédios por parte do capital imobiliário.

A ocupação da região da Lagoa Rodrigo de Freitas sempre refletiu essa contradição. A administração do Prefeito Carlos Sampaio, na década de 1920, integrou as margens da Lagoa à área central da cidade. Tal processo foi diferente dos outros bairros da região, pois era composta pelos operários da antiga indústria têxtil ou por pessoas que procuravam uma residência gratuita em ter-

---

14. Abreu, op. cit., pp. 59, 60, 65 e 66.

15. Abreu, op. cit., p. 57.

renos que ainda estavam abandonados. A administração municipal realizou obras de saneamento na área para estimular a ocupação por pessoas de classe econômica mais alta, elitizando cada vez mais o local. A elite que se formou na região foi responsável em realizar a pressão política necessária, por meio de leis de zoneamento, para o deslocamento das indústrias para os subúrbios da cidade. Os trabalhadores dessa indústria e suas famílias permaneceram na região, intensificando o conflito social.<sup>16</sup>

É na Rua Pacheco Leão que atualmente grande parte da comunidade do Horto está localizada. As bases do conflito social certamente têm relação com as contradições que se estabeleceram na área no momento em que a elite entrou em contato, na Zona Sul carioca, com os moradores da classe econômica inferior que ocupavam a região.

O Horto se confunde com a própria urbanização do Rio, definida a partir de uma estratificação espacial pautada na dicotomia Zona Sul x subúrbio. Os conflitos nessa região ainda decorrem da concentração de moradores de baixa renda que ocupam de forma precária suas moradias, em um bairro “construído” para residência de pessoas de classe econômica alta. Esse fato torna ainda mais frágil a possibilidade de permanência desses ocupantes na região, diante da atuação do Estado e do capital imobiliário, que precisa reproduzir naquele espaço sua lógica de apropriação econômica.

### **1.3. A questão fundiária do Horto Florestal**

Até o ano de 1820, a aquisição de terras no Brasil era realizada por meio do regime das sesmarias, sendo, inicialmente, a Coroa Portuguesa proprietária de todo o território brasileiro. Os principais sesmeiros das terras localizadas no Rio de Janeiro à época eram as ordens religiosas (jesuítas), o Senado da Câmara e o próprio Governo Português, sendo os jesuítas donos das parcelas mais significativas.

As Câmaras realizavam a arrecadação dos tributos relacionados ao uso da terra, mediante o pagamento do foro, e posterior repasse à Coroa. A natureza jurídica dos contratos era pautada pela enfiteuse e pelo arrendamento, sendo que a primeira recaía sobre as terras não cultivadas e esse último em contratos temporários de uso das terras.

---

16. Abreu, op. cit., pp. 100-1.

A transferência da Corte para o Rio em 1808 foi acompanhada de um crescimento da população local, fazendo com que a Coroa alterasse a sistemática de concessão de uso das terras e a cobrança dos tributos. Assim, foi criada a Resolução de 1 de outubro de 1814, fixando o foro de 5% do valor do terreno para novas concessões. Seguindo essa sistemática, a Lei n.º 601 de 1850 (Lei de Terras), altera a lógica de aquisição da propriedade privada no Brasil. Após a sua promulgação tem início um loteamento de grandes parcelas de terra, no subúrbio carioca e no centro. A Lei de 24 de novembro de 1892 concedeu a remissão dos foros e a Instrução de 26 de julho de 1893 regulou o preço desta, permitindo a transformação dos arrendatários em foreiros. A área da Fazenda Nacional seguiu exatamente essa sistemática.<sup>17</sup>

A Coroa, na desapropriação para instalação da fábrica de pólvora, incorporando a área aos próprios nacionais, indenizou apenas o titular de domínio útil, deixando de fazê-lo em relação ao de domínio direto, o município, o que foi feito em 1869, por meio da emissão de cinquenta apólices da dívida pública. Os titulares das chácaras pagavam um arrendamento ao Estado, que, por sua vez, era devedor do município.

Esse processo de aquisição da área terminou em 1869 com a emissão de cinquenta apólices da dívida pública. Em 1808, a área desapropriada contava com 54 chácaras (propriedades rurais que serviam para o lazer de moradores abastados que tinham sua residência fixa no centro da cidade). Com a chegada da Coroa e o crescimento da população na cidade, essas chácaras começaram a perder o caráter rural e passaram a abrigar de forma definitiva, e não mais para lazer, uma população (portugueses, viajantes, comerciantes, diplomatas) que começou a se estabelecer com finalidade de moradia na região da Zona Sul. O crescimento da população nessa área pode ser comprovado por alguns números, já expostos anteriormente: em 1808, eram 54 chácaras; em 1844, eram 148; e, em 1868, mais de 153 chácaras.

A partir da segunda metade do século XIX, ocorreu um fracionamento dessas chácaras em propriedades menores, que poderiam ser adquiridas pela compra e venda, intensificando a ocupação na região. Esse fato, como já exposto, é consequência, sobretudo das obras de mobilidade urbana que foram feitas na região (chegada do bonde) e de fornecimento de água (edificação do reservatório de água do macaco).

---

17. Barata e Gaspar, *op. cit.*, pp. 29-30.

É com o advento da República – em que todos os arrendatários tiveram que adquirir seus lotes e chácaras, quitando suas dívidas com o Estado ou devolvê-los à União – que ocorreu a transformação efetiva da área, que deixa de ser predominantemente rural para exercer um caráter urbano, tendo a indústria têxtil como um dos seus pilares, como, por exemplo, a Fábrica São Félix (1881), Carioca (1884) e Corcovado (1889)<sup>18</sup>. É a partir desse momento que os empresários adquirem terrenos na região para investimento imobiliário. Essa localidade abrigava uma aristocracia que buscava a tranquilidade da região, mas também, cada vez mais, uma população operária, proveniente das fábricas.

A ocupação na área se intensificou ainda mais com o DL de 8 de fevereiro de 1888, que concede isenção de impostos sobre importação de materiais de construção e de concessão de terrenos e de edifícios às empresas que se propusessem a edificar casas populares. Nesse momento, surgem as Vilas Operárias, sendo a Arthur Sauer uma das primeiras, destinada à moradia dos operários da fábrica Carioca de Tecelagem do Horto e da fábrica Corcovado do JB.

No início da década de 1930, o Estado brasileiro intensifica o processo de industrialização e começa a definir uma área para formação de um polo industrial para a cidade do Rio de Janeiro. Tal fato fez com que as fábricas da Zona Sul encerrassem suas atividades, fazendo com que os bairros ali localizados tivessem predominantemente uma destinação residencial. As referidas fábricas lotearam seus terrenos, já bem valorizados à época, e a região começou a sofrer com a especulação imobiliária, uma vez que as construtoras iniciaram o processo de urbanização das áreas. A comunidade do Horto tem sua formação relacionada com esses fatos históricos. Os moradores são em grande proporção descendentes dos antigos funcionários do Real Horto, atual IPJB, e das fábricas de tecidos que funcionaram na região.

Embora, em 1808, a Fazenda da Lagoa Rodrigo de Freitas tenha sido desapropriada pela Coroa e, conseqüentemente, após a formação da República brasileira incorporada à União, ainda não há qualquer demarcação da área, nem mesmo registro em nome do ente federal ou de qualquer outro ente público ou particular. Toda a área ocupada pelo IPJB e pela comunidade do Horto Florestal não tem registro imobiliário.

A ausência de registro pode ser comprovada a partir da análise do ofício n.º 4248/2009/SPU/RJ/CODIM/AD encaminhado pela SPU/RJ ao titular do 2º

---

18. Barata e Gaspar, op. cit., pp. 44-5.

RGI do Rio de Janeiro. No referido ofício a superintendente do órgão de patrimônio solicitou o registro de propriedade da área remanescente da Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas como bem imóvel de posse da União, área atualmente ocupada pelo Instituto de Pesquisa Jardim Botânico, nos termos da Lei 5972/73.

#### **1.4. A historicidade da ocupação e a década de 1980: as ações de reintegração de posse e a visão patrimonialista do bem público**

O Horto é composto por 621 famílias descendentes de antigos e atuais trabalhadores do IPJB e da indústria têxtil, em que diversas casas de antigos operários foram cedidas, já no século XX, a funcionários do JB. Além disso, a construção de casas para funcionários sempre foi prática comum e autorizada pelas diversas administrações do parque, uma vez que antes das obras de mobilidade urbana da cidade, a área era de difícil acesso e distante do centro da cidade, o que justificava a construção das moradias, em razão do grande número de terrenos não edificadas na região.

Assim, descendentes de famílias de funcionários das antigas fábricas e do Jardim Botânico construíram uma comunidade nos arredores do parque (a extensão territorial se confunde com a antiga Escola Normal e com o Asilo Agrícola), com autorização (ora formal e ora informal) das diversas administrações do IPJB. Atualmente, a área é ocupada em sua maioria por famílias de baixa renda, havendo dentre elas um grande número de pessoas idosas.<sup>19</sup>

A comunidade está localizada na Zona Sul do Rio, em bairro cujo valor do solo é o quinto maior do país.<sup>20</sup> Além das moradias de funcionários e ex-funcionários do IPJB, a área é ocupada por condomínios de luxo e instituições como o SERPRO, FURNAS, CEDAE, IMPA, entre outras. A comunidade pode ser dividida em alguns grupos de ocupações (setores): Setor 01 (Dona Castorina); Setor 02 (Pacheco Leão I); Setor 03 (Solar da Imperatriz); Setor 04 (Pacheco Leão II, III e IV); Setor 05 (Pacheco Leão V); Setor 06 (Grotão I); Setor 07 (Morro das Margaridas); Setor 08 (Caxinguelê); Setor 09 (Grotão II); Setor 10 (Vila 64); Setor 11 (Vila da Major).<sup>21</sup>

19. Disponível em: <http://www.museudohorto.org.br/>. Acesso em: 5 de jan. 2016.

20. Segundo o índice “FipeZap”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/infograficos/bairros-mais-caros/>. Acesso em: 5 jan. 2017.

21. Divisão espacial realizada pelo Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, em projeto de regularização fundiária e urbanística para a região, como uma forma de melhor compreender a ocupa-

Na década de 1980, a União distribuiu 215 ações de reintegração de posse em face de moradores do Horto. Grande parte das ações transitou em julgado no final da década de 1990, com os pedidos julgados procedentes. A maioria das decisões não foi executada, em razão da alteração no contexto jurídico, sobretudo com a promulgação da CRFB/88, Lei n.º 10257/2001, CC/2002, Lei n.º 11481/2007 e Lei n.º 11977/2009.

Diante do novo contexto e com objetivo de instaurar um processo de diálogo com a comunidade, a União realizou pedido de suspensão das 215 ações e, por intermédio da SPU/RJ, celebrou convênio com a UFRJ para elaboração de um plano de regularização fundiária e urbanística para o Horto.

### **1.5. Novo contexto jurídico-político: o Plano de Regularização Fundiária**

Com o propósito de inserir áreas da União ocupadas por famílias de baixa renda em um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado na inclusão socioterritorial e no fomento do desenvolvimento sustentável, a SPU/RJ desenvolveu, no ano de 2006, processos de regularização fundiária em áreas da União.

Seguindo essa linha de atuação, em janeiro de 2006, a SPU/RJ apresentou um Termo de Referência com especificações para a realização de regularização cadastral, fundiária e urbanística de três assentamentos situados em áreas da União no estado do Rio de Janeiro: Jardim Botânico/Horto e Guaratiba e Aldeia do Imbuí. A SPU/RJ com o objetivo de concretizar tais orientações, com desenvolvimento de projeto efetivo de regularização das áreas, celebrou convênio com a UFRJ, por meio de sua Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU.

A UFRJ desenvolveu estudos que permitiram elaborar o Plano de Regularização Urbanística, possibilitando a inclusão socioterritorial, com ordenamento espacial, delimitação de território, proteção das áreas necessárias às funções institucionais do IPJB e propostas de normas urbanísticas que permitam preservar o ordenamento adotado pelo plano e controlar o adensamento do espaço cedido à comunidade.

As etapas observadas pelo projeto na área do Horto Florestal, respeitando a sequência temporal em que foram aplicadas são: (i) Assembleia Preliminar: a

---

ção territorial da comunidade.

equipe da UFRJ e representantes da SPU/RJ apresentaram o projeto aos moradores, com menção às leis e às condições socioeconômicas que permitem a habilitação no mesmo; e (ii) Cadastro Socioeconômico: os dados do titular da ocupação seriam preenchidos pelos cadastradores e as cópias das documentações necessárias para elaboração do título recolhidas. Além das qualificações, registra-se o tempo de moradia e renda familiar, informações necessárias para serem habilitados no projeto.

Além dos cadastradores, a presença de técnicos (arquitetos e urbanistas) permitiu identificar as condições de habitabilidade das moradias, gerando demandas para melhorias habitacionais, objetivando suprir de salubridade os domicílios já construídos. Destaca-se a forma em que foi realizado o levantamento topográfico: (i) Cadastro Físico: a realização de levantamento topográfico planimétrico permitiu a delimitação física de cada lote, medidas e confrontantes, dados indispensáveis para elaboração do título e para configuração do plano urbanístico; (ii) Cadastro Planialtimétrico: oferece informações necessárias à elaboração do Plano de Intervenção Urbanística, identificando curvas de níveis e outras informações necessárias à elaboração dos futuros projetos de infraestrutura, arruamento, caracterização das áreas de preservação ambiental e áreas de risco, indicando a necessidade ou não de remoção de moradias; e (iii) Estudos Urbanísticos: avaliação de infraestrutura e equipamentos comunitários existentes, com identificação das áreas já atendidas e da necessidade de implantar novas redes e a demanda de serviços públicos; identificação de áreas de relevância para o patrimônio histórico e aspectos de morfologia urbana, permitindo alimentar o diagnóstico fundiário-urbano para subsidiar o Plano de Intervenção Urbanística.

Todas as etapas foram concluídas em sua integralidade, permitindo desenvolver a delimitação física do perímetro necessário da área que deveria ser destinada à consolidação do assentamento das famílias, com previsão de área para reassentamento, infraestrutura (redes de água e esgoto), assim como adequação do sistema viário existente. Uma vez aprovado o perímetro da área destinada ao assentamento, foi apresentado o Plano de Regularização Urbanística. Posteriormente, o referido plano seria discutido com a Secretaria Municipal de Urbanismo e de Habitação a fim de viabilizar o projeto de loteamento e arruamento para a inclusão desse território como bairro formal da cidade do Rio de Janeiro.

O plano de regularização urbanística também tinha o objetivo de apresentar subsídios para elaboração de uma Zona de Especial Interesse Social –

ZEIS. Cabe registrar que a proposta contém normas relativas à preservação da organização espacial estabelecida no Plano de Regularização Urbanística, firmando diretrizes referentes ao uso e ocupação do solo, proibindo remembramento e desmembramento com o claro propósito de evitar o adensamento da área.

A cessão da área aos moradores seria realizada por meio da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, incorporando os requisitos da Concessão para Fins de Moradia – CUEM. A proposta sustentou a inclusão de cláusulas resolutórias, visando impedir o adensamento, bem como o uso inadequado do solo. A não observância dessas cláusulas ocasionaria o cancelamento do título.

Assim, em julho de 2011, a UFRJ apresentou o Projeto de Regularização Cadastral, Fundiária e Urbanística para o Horto. Este sugeria a definição das poligonais do Horto e do IPJB. Embora a divisão territorial deles não tenha sido formalmente realizada, historicamente compreende a área do arboreto (IPJB) e as antigas áreas da Escola Normal e Asilo Agrícola (Horto).

A Nota Técnica n.º 340/2012/CGHRF/DEDES/SPU/MP, elaborada pela SPU, por meio de sua Coordenação Geral de Habitação e Regularização Fundiária, expôs a justificativa da regularização desta região, bem como a delimitação da área do objeto deste projeto. As informações referentes ao espaço ocupado decorreram de levantamento realizado pelo Instituto de Terras e Cartografia do Rio de Janeiro – ITERJ.

Para a versão final da proposta, a equipe do Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, coordenadas pelos arquitetos Ubiratan da S. R. Souza e Ronaldo de Moraes Brilhante, utilizou como pressuposto critérios histórico-culturais e socioambientais. Mesmo em cumprimento à legislação e fruto de um consenso, o plano de regularização fundiária e urbanística não foi implementado, em razão de intervenções realizadas pelo Judiciário e TCU.

O Judiciário criou barreiras à execução do projeto, pois em algumas ações de reintegração, mesmo com os pedidos de suspensão realizados pela AGU, determinou de ofício a execução das sentenças. Assim, famílias, rés nas ações de reintegração de posse, que foram incluídas no projeto de regularização fundiária, estavam em vias de serem retiradas de suas casas, mesmo contra a vontade da autora da ação, União Federal.

O Poder Legislativo, por meio de sua corte de contas, anulou o projeto de regularização fundiária desenvolvido, a partir de denúncia realizada pela Asso-

ciação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico – AMAJB. Desta forma, o TCU impediu a execução do projeto, sob a alegação de ausência de procedimento administrativo específico e mau uso do bem público.

De acordo com as informações apresentadas sobre a atuação do Judiciário e do TCU, que serão destrinchadas nos capítulos seguintes, é possível afirmar que os referidos poderes atuaram como uma barreira à execução de política pública urbana desenvolvida no âmbito da discricionariedade administrativa.

## **2. O Poder Judiciário**

A União Federal afirma ser a possuidora da área ocupada pela comunidade do Horto. Assim, ajuizou, durante as décadas de 1980 e 1990, 215 ações de reintegração de posse em face de moradores, com o argumento de que eles estariam utilizando de forma privada um bem de natureza pública. Os diversos pedidos de reintegração de posse foram, em sua maioria, julgados procedentes na década de 1990, com decisões já transitadas em julgado. Mesmo assim, em razão da alteração no contexto jurídico, a União inicialmente adotou medidas para suspender a execução das reintegrações, com o objetivo de implantação de projeto de regularização fundiária, citado anteriormente.

No ano de 2004, o Governo Federal editou a Portaria 360-A de 27 de dezembro de 2004, prevendo a criação de uma comissão interministerial para apresentar soluções relativas à problemática do Jardim Botânico. A comissão encerrou o trabalho com apresentação de um relatório final das atividades, sugerindo a remoção apenas em hipóteses excepcionais de moradores presentes em áreas de risco.

As conclusões da comissão não foram implementadas de forma imediata. Por essa razão, os processos de reintegração de posse tomaram o seu curso, com a expedição de novos mandados. Diante da retomada das ações, o MPOG, pela Portaria n.º 120, de 18 de novembro de 2008, prorrogado pela Portaria n.º 146, de 30 de junho de 2009, constituiu grupo de trabalho para estabelecer soluções definitivas para a regularização da área. O objetivo foi identificar as áreas de interesse do IPJB destinadas à visitação e à sua administração, bem como estabelecer os espaços nos quais deve ser implementado o projeto de regularização fundiária.

Apesar de todos os esforços no sentido de composição do referido conflito, durante o desenvolvimento de projeto de regularização fundiária (realizado em

parceria com a UFRJ), mesmo com reiterados pedidos de suspensão das ações de reintegração de posse, alguns juízos de primeira instância da Justiça Federal do Rio de Janeiro indeferiram as manifestações da AGU e dos moradores, determinando a expedição de novos mandados de reintegração de posse.

A postura do Judiciário no tratamento dado à questão exemplifica-se em decisões proferidas contra moradores beneficiários do projeto de regularização que tiveram as decisões para execução da reintegração de posse mantidas.<sup>22</sup> Com objetivo de evitar a execução de um dos mandados, nos autos do processo n.º 000932754-I, a União realizou a cessão do imóvel em favor de uma moradora, sob o regime de CDRU, de forma gratuita e na forma do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 271/1967, do art. 18, § 1º da Lei n.º 9636/1998 e do art. 4º, V, “g” da Lei n.º 10257/2001.<sup>23</sup> As justificativas para a celebração da CDRU foram elencadas na nota técnica n.º 2640-5.4.7/2011/AMF/CONJUR/MP no processo n.º 04905.003358/2011-12, da Consultoria Jurídica do MPOG.<sup>24</sup>

Nota-se a extrema preocupação da União, na outorga realizada, em manter a única e exclusiva destinação social de moradia no objeto do contrato, bem como em evitar qualquer disposição do imóvel em favor de terceiros, estranhos à relação jurídica firmada, consagrando, assim, os termos da legislação vigente. O juízo da 27ª Vara Federal manteve a decisão em favor da União. A moradora juntou a CDRU celebrada nos autos do processo, requerendo a reconsideração da decisão. O juízo de primeiro grau manteve sua decisão e não se manifestou acerca da CDRU.<sup>25</sup> O TRF da 2ª Região, com julgamento na 5ª Turma Especializada, após interposição de agravo de instrumento com o objetivo de reformar a decisão, negou provimento ao recurso, mantendo na integralidade a decisão de primeiro grau.<sup>26</sup> Após o resultado final dos recursos em segundo grau, as partes realizaram novo pedido de reconsideração no juízo *a quo*. O juízo de primeiro grau, divergindo das decisões anteriores, determinou o arquivamento do feito, sob o argumento de que a autora da ação não tinha

22. JFRJ – 27ª Vara Federal do RJ, processo n.º 000932754-I e 32ª Vara Federal do RJ, processo n.º 0928014-05.1900.4.02.5101.

23. Processo administrativo n.º 04967.015119/2010-13.

24. A cláusula terceira do referido contrato administrativo ressalta a finalidade específica da CDRU em reconhecer o direito à moradia. Além disso, a cláusula oitava impõe ao cessionário diversas obrigações.

25. JFRJ – 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, processo n.º 0932754-06.1900.4.02.5101, Juiz José Carlos Zebulum, em 11 de janeiro de 2011, DOU 12.01.2011.

26. TRF2 – 5ª Turma Especializada, agravo n.º 2011.02.01.001537-6, Relatora Nizete Antônia Lobato, em 24 de fevereiro de 2011, DOU 25.02.2011.

interesse na reintegração, além da posse da moradora estar regularizada em razão da CDRU celebrada.

Dessa forma, a atuação do Judiciário nas decisões proferidas não levou em conta a política de regularização desenvolvida, caminhando de encontro à vontade das partes envolvidas. Tal fato demonstra o tratamento ainda patrimonialista que o Judiciário outorga à utilização do bem público por particular, afastando a aplicação dos diversos instrumentos de regularização fundiária presentes na legislação em vigor.

### **3. O acórdão do TCU e as razões da intervenção**

A CDRU outorgada pela Administração Federal e o término do projeto de regularização para o Horto originaram procedimento no TCU, por meio de denúncia realizada pela Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico – AMAJB, sob a alegação de mau uso do bem público. Em razão da referida denúncia, foi proferida decisão no relatório no TC 032.772/2010-6 e acórdão n.º 2380/2012 (TCU – Plenário).

A decisão proferida determinou que: (i) a SPU/RJ se abstenha de realizar a titulação a ocupantes de imóveis no Jardim Botânico; (ii) ao JBRJ e ao Iphan, que findem a delimitação da área de interesse às atividades da autarquia; (iii) ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ e ao JBRJ, que adotem as medidas cabíveis para a formal transferência ao IPJB, inclusive o Horto, excluídas as áreas cedidas à Light (Decreto n.º 56.911, de 29 de setembro de 1965), ao Serpro (Decreto n.º 62.551, de 16 de abril de 1968) e à Embrapa (Decreto n.º 83.259, de 8 de março de 1979), até que sejam registradas em cartório as delimitações exatas da área abrangida pelo JBRJ; (iv) ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ, ao JBRJ e ao IPHAN, que findem a delimitação da área essencial às atividades da autarquia; (v) à SPU, à SPU/RJ, à AGU e ao JBRJ, que definidos e regularizados em cartório os limites territoriais do JB, adotem as medidas judiciais e extrajudiciais a fim de deferimento da execução dos mandados de reintegração decorrente de decisão judicial transitada em julgado; (vi) no prazo total de noventa dias, adotem as providências para a obtenção da reintegração de qualquer outra área do JB ocupada indevidamente e não contemplada com correspondente decisão judicial transitada em julgado e vigente.

Diante da decisão proferida, que anulou o procedimento administrativo de regularização realizado, os moradores do Horto, através de sua associação, im-

petraram, em 09 de novembro de 2012, mandado de segurança no STF, sob o n.º 31707, com relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, a fim de: (i) liminarmente, suspender os efeitos da decisão proferida pelo TCU, coibindo qualquer reintegração de posse na área do Horto, até que seja analisado pelo STF a legalidade da decisão proferida; (ii) que seja coibida qualquer tipo de intervenção do TCU na CDRU celebrada; (iii) que seja coibida qualquer tipo de intervenção do TCU na proposta de regularização desenvolvida pelo Executivo; e (iv) que caso o STF entenda que o TCU tenha competência para intervir em ato administrativo, que seja concedida a segurança anulando a decisão proferida, no que tange à CDRU concedida e no que tange à proposta de regularização apresentada, uma vez que não há qualquer irregularidade no procedimento; e (v) que caso o STF entenda que o TCU é competente para intervir em ato administrativo do Executivo e que há irregularidades na CDRU outorgada e na proposta de regularização apresentada, seja concedida a segurança anulando a decisão, uma vez que o TCU violou os princípios do contraditório e ampla defesa, pois não permitiu a participação dos moradores na instrução processual.

O ministro relator proferiu decisão de mérito denegando a segurança, a partir dos seguintes fundamentos: (i) ilegitimidade e interesse da associação de moradores impetrante, quanto à intervenção do TCU no projeto de regularização fundiária; e (ii) ausência de violação do contraditório e ampla defesa, uma vez que os moradores, pessoalmente ou por meio de sua associação de moradores, não têm direito de manifestação em procedimentos administrativos que tramitam na corte de contas.

#### **4. A comissão interministerial e a concessão de uso para fins de moradia**

Como exposto anteriormente, o TCU, no Acórdão n.º 2380/2012, determinou a formação de uma comissão composta por representantes do Ministério do Meio Ambiente, MPOG, IPHAN, SPU, AGU e o próprio IPJB para delimitação do perímetro de interesse deste último. Segundo o TCU, após a delimitação dessa área, todas as moradias que estiverem inseridas nesse limite deveriam ser retiradas. Para as famílias que já tivessem ação, a União deveria requerer a sua execução, enquanto para as que não a tivessem, o ente federal deveria distribuir as reintegrações de posse.

No dia 07 de maio de 2013, a comissão indicada pelo TCU apresentou seu parecer aos moradores, determinando a remoção de 520 famílias. A comissão não apresentou justificativa sobre o perímetro nem mesmo a razão de ter desqualificado os termos do projeto elaborado pela SPU/RJ e pela UFRJ. Ressalta-se que não foi apresentada qualquer alternativa de moradia caso a remoção realmente venha a ocorrer.

Antes da apresentação do parecer da comissão, em 18 de abril de 2013, 406 moradores do Horto, que não possuem ação de reintegração de posse, realizaram requerimento de CUEM à SPU/RJ, sob o n.º 04967.005677/2013-08. Sobre o requerimento formulado, a CONJUR emitiu o parecer n.º 04967.005677/2013-08 informando que os moradores requerentes preenchem os requisitos para outorga do direito, mas a CUEM deverá ser concedida em local diverso da ocupação, nos termos dos arts. 4º e 5º da MP 2220/2001, uma vez que, segundo informações prestadas pela SPU/RJ, parte da ocupação está em área de risco e as demais em área de interesse do IPJB. Apenas em um dos núcleos do Horto (Dona Castorina), a CUEM será concedida no mesmo local.

Assim, o MPOG se manifestou favorável à solicitação e apontou algumas providências que deverão ser atendidas pela SPU, para que seja efetivamente garantido o direito daqueles que preenchem os requisitos legais: (i) a SPU deverá atestar em cada processo individual o cumprimento dos requisitos para o reconhecimento do direito à CUEM; (ii) a SPU deverá juntar em cada processo comprovação do tempo de posse dos ocupantes, de forma material que indique a ocupação até 30 de junho de 2001; (iii) a SPU deverá atestar a ausência de oposição à posse, mediante juntada de declaração de inexistência de reclamação administrativa ou ação possessória em relação à área; e (iv) a SPU deverá verificar se cada ocupante possui outro imóvel de sua propriedade, providenciando nova declaração do beneficiário. O MPOG esclareceu que a CUEM não será outorgada sobre imóvel atualmente ocupado, mas sobre o novo para o qual o titular do direito for deslocado, com exceção para os casos de reconhecimento do direito no próprio local, no caso, como já exposto, somente um dos núcleos.

Assim, o Executivo pretende retirar os moradores do local sob o argumento de que o IPJB deve ampliar suas atividades. A União, que inicialmente desenvolveu uma política de regularização fundiária para a região do Horto, prezando pela permanência dos moradores no local e reconhecendo a sua historicida-

de, mudou de posição após a decisão do TCU e da Comissão Interministerial, que apresentou como imprescindível uma extensa área para o IPJB exercer as suas atividades.

## 5. Conclusão

O direito à existência digna não é assegurado apenas pela abstenção do Estado em afetar a esfera patrimonial das pessoas sob a sua autoridade. Passa também pelo cumprimento de prestações positivas. Nesse sentido, a elaboração de políticas de regularização fundiária plena que consagram o direito fundamental à moradia e à cidade interferem, de forma direta e concreta, na subsistência mínima do cidadão.

Um processo de urbanização que tem o objetivo de escoar os excedentes de capital do campo para as cidades contribui para a formação de territórios fragmentados, em que os cidadãos com menor capacidade econômica são alijados dos centros de infraestrutura para as áreas periféricas. Tal dinâmica, em que a atuação dos agentes econômicos dita os termos balizadores da construção do espaço urbano, nega o direito à cidade das pessoas que não estão inseridas dentro dessa dinâmica de reprodução do capital. As ocupações urbanas de baixa renda não estão submetidas à lógica formal de propriedade, facilitando, portanto, o seu deslocamento para as zonas periféricas.

A experiência do Horto é uma consequência dessa dinâmica de urbanização. Uma ocupação irregular em bem público localizada em área nobre do Rio de Janeiro teve êxito na construção coletiva de um projeto de regularização fundiária e urbanística para a região, seguindo os termos da legislação contemporânea que estabelece os princípios que a política urbana deve obedecer. Além de garantir o pleno acesso à terra urbana e à moradia digna, o projeto elaborado pela SPU em conjunto com a UFRJ teve ampla participação dos órgãos interessados e da própria população.

A veiculação das informações quanto às etapas dos estudos, levantamentos e intervenções garantiram a participação e controle social e a futura compreensão, pela comunidade, da nova organização espacial que será delineada, bem como o respeito das normas urbanísticas, que deverão preservar o adensamento existente, com proibição de novas construções. Dessa forma, a política pública urbana desenvolvida com a participação efetiva dos moradores permite a

construção de um espaço urbano mais democrático, privilegiando o direito à moradia com a funcionalidade do bem público.

O Executivo atuou de acordo com a lógica do marco jurídico contemporâneo de regularização fundiária, buscando garantir a permanência de uma ocupação histórica em área central com infraestrutura urbana e grande oferta de serviços. Assim, verifica-se o cumprimento dos termos do art. 182 da Constituição, que disciplina o princípio básico que orienta todas as políticas públicas urbanas: a função social das cidades. O dispositivo constitucional é regulamentado pelo art. 2º do Estatuto da Cidade, que determina os objetivos da política urbana. Nesses termos, a postura do Executivo na busca pela manutenção da posse dos moradores do Horto consagra os elementos contemporâneos formadores das cidades.

O Judiciário e o TCU obstaculizaram a implementação do projeto de regularização fundiária e urbanística no Horto. Tal postura demonstra de que forma os próprios poderes estatais constituídos podem concorrer para viabilizar o projeto do capital imobiliário, que em razão da informalidade da ocupação, consegue com facilidade deslocar seus moradores dos grandes centros para a periferia. Assim, o próprio Estado pode ser o agente garantidor da formação de uma cidade segregada.

Dessa forma, a posse dos moradores do Horto deve ser observada como um fato social e histórico, consagrado no tempo e enraizado na cultura local. É a posse no cumprimento de sua função social que estabelece uma funcionalidade ao direito de propriedade, consagrando assim o direito à moradia. Esta, para exercer sua função social deve ter como pressuposto o fato social, e como finalidade a evidência do social das instituições jurídicas, ensejando um juízo de valor nesse instituto. A ocupação do Horto tem grande densidade social atendendo a uma exigência integradora da realidade. Nesses termos, sua legitimação consagra o objetivo principal de instrumentalizar o ideal de justiça social, outorgando uma correta destinação ao patrimônio público.

## Referências

- ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4 ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013.
- ALBUQUERQUE, Ana Rita. *Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2002.
- BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista. ocupações coletivas: direito insurgente*. Petrópolis: Ed. CDDH, 1989.
- \_\_\_\_\_. *A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça*.
- BARATA, Carlos Eduardo de Almeida e GASPARG, Claudia Braga. *De Engenho a Jardim: memórias históricas do Jardim Botânico*. Rio de Janeiro: Capivara, 2008.
- \_\_\_\_\_. e \_\_\_\_\_. *A fazenda nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas na formação de Jardim Botânico, Horto, Gávea, Leblon, Ipanema e Fonte da Saudade*. 1 ed. Rio de Janeiro: Cassará, 2015.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. (O conceito de política pública em Direito)
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21 ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.
- DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discrecionariade em políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2007, cap. III.
- FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*. 1 ed. Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- GARCIA, Maria (org.). *A cidade e seu estatuto: a cidade e o estado, políticas públicas e o espaço urbano*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005, cap. 2.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes. do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- LAMARÃO, Sergio Tadeu de Niemeyer. *Jardim Botânico do Rio de Janeiro 1808–2008*. Rio de Janeiro: Artepáidilha, 2008.
- LUFT, Rosângela Marina. *Políticas públicas urbanas: premissas e condições para efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1998.