



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO  
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

**MOZART VICTOR RAMOS SILVEIRA**

**O AR DA CIDADE LIBERTA? A RELAÇÃO ENTRE A UNIVERSIDADE E O  
ENTORNO À LUZ DO DIREITO À CIDADE**

Belém  
2013

**MOZART VICTOR RAMOS SILVEIRA**

**O AR DA CIDADE LIBERTA? A RELAÇÃO ENTRE A UNIVERSIDADE E O ENTORNO À LUZ DO DIREITO À CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Professor Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.

Belém  
2013

**Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)**  
**Biblioteca do NAEA/UFPA**

---

Silveira, Mozart Victor Ramos

O ar da cidade liberta? A relação entre a universidade e o entorno à luz do direito à cidade. / Mozart Victor Ramos Silveira ; orientador Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior. – 2013.

167 f. : il. ; 29 cm

Inclui Bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2013.

1. Universidade – Aspectos sociais. 2. Serviço público. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Trindade Junior, Saint-Clair da, orientador. II. Título.

CDD. 372

---

**MOZART VICTOR RAMOS SILVEIRA**

**O AR DA CIDADE LIBERTA? A RELAÇÃO ENTRE A UNIVERSIDADE E O ENTORNO À LUZ DO DIREITO À CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Professor Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.

Defendido e aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.  
Orientador – NAEA/UFPA

Prof<sup>o</sup>. Dr. Simaia do Socorro Sales das Mercês  
Examinador – NAEA/UFPA

Prof<sup>o</sup>. Dr. Maria Goretti da Costa Tavares  
Examinadora Externa PPGEIO/UFPA

Prof<sup>o</sup>. Dr. José Júlio Ferreira Lima  
Suplente PPGAU/UFPA

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por me incentivarem a estudar desde muito novo. Especificamente ao meu pai, por me ensinar que com o estudo se trespassa barreiras, e à minha mãe, pela paciência de inúmeras vezes acordar mais cedo que todos, preparar o café da manhã e me levar ao colégio enquanto eu não podia ir só.

À minha namorada, Jane, por todo apoio nessa jornada.

À minha irmã, que apesar de estarmos ausentes há anos, tenho muito afeto.

Ao meu orientador Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior, por toda a paciência e rigor que teve ao me auxiliar na elaboração deste trabalho. Sua ajuda foi mais que essencial aos resultados obtidos.

Aos professores do NAEA, Simaia das Mercês, Marília Emmi pelo apoio e indicações bibliográficas; e da Pós-Graduação em Direito, Maria Cristina, pela atenção e recomendações fundamentais ao trabalho.

Aos membros da Comissão de Regularização Fundiária, pelo material e cordialidade, e a todos os moradores dos bairros do entorno que foram entrevistados por sua disponibilidade.

À turma de mestrado, às amizades feitas, às angústias e noites sem dormir.

Aos bibliotecários e todo o corpo administrativo do NAEA.

Aos meus amigos de longa data, André, Guy, Harney, Rodrigo, Fernando, Bernardo, Luciano, Abner, Daniel, Bruno, Miguel e Fabrício.

Aos companheiros da música, Victor, Ricardo, Carlos, Gisele, Raquel, Joey, Pedro e Alexandre.

Aos meus amigos de luta, Murilo Team, Castro Team e equipe de Edelber.

Ao meu companheiro que mais esteve presente nas minhas madrugadas enquanto trabalhava nesta dissertação: Bacaba, meu gato persa que não está mais entre nós.

À minha vó, por amor incondicional, e minhas tias queridas e meus tios.

À instituição Universidade Federal do Pará, que me formou, me ofereceu o curso de mestrado e foi minha fonte empregadora.

E, finalmente, à Randy Rhoads, Eddie Van Halen, Toni Iommi, Max Cavalera, André Matos, Kiko Loureiro, Paul Gilbert, Alan Moore, Jerry Siegel, Joe Shuster, Stan Lee, Garth Ennis, Todd McFarlane, Frank Miller, Akira Kurosawa, Takehiko Inoue, Neil Gaiman, Kurt Busiek, Franz Kafka, Homero, Dante Alighieri e John Steinbeck, por moldarem meu caráter através das mais diversas mídias.

O direito é um poder passivo ou pacificado pelo Estado e é sinônimo de poder, pois sem esta participação e legitimação democrática, só resta a violência, a descrença e a barbárie.

(Hannah Arendt)

## RESUMO

A Universidade Federal do Pará é uma autarquia em regime especial com funções que vão além do ensino, passando pela pesquisa e pela extensão. Dentro de sua missão institucional, a pesquisa trata da relação da Universidade Federal do Pará com os seus bairros de entorno, a partir do ponto de vista do direito à cidade, analisando-se o viés democrático dos instrumentos disponíveis para a garantia do referido direito. Para tanto, utilizou-se de estudos e conceitos do Direito Administrativo e do Direito Urbanístico, além das categorias de autonomia e heteronomia de Castoriadis e as reflexões sobre o direito à cidade de Lefèbvre, que fundamentaram o marco conceitual da pesquisa. Não obstante, foram trabalhadas as categorias relacionadas ao desenvolvimento urbano e sua relação com os movimentos sociais, além do papel da Universidade Federal do Pará nesse contexto. Mediante pesquisa na legislação pertinente, observação direta, iconografias e entrevistas com moradores dos bairros que circundam a universidade e também com membros do corpo técnico-administrativo, principalmente os relacionados à Comissão de Regularização Fundiária. Após a análise dos resultados, chegou-se à conclusão de que a relação da Universidade com seu entorno, do ponto de vista do direito à cidade, se dá de forma complexa. A Universidade Federal do Pará, através da extensão tem conseguido bons resultados no que se refere à regularização fundiária do entorno, mas no que se relaciona a participação, dado todo o contexto legal, existem contradições que limitam a participação dos bairros do entorno.

**Palavras - chave:** Universidade Federal do Pará. Direito à Cidade. Comissão de Regularização Fundiária. Bairros de entorno.



## ABSTRACT

The Federal University of Pará is an autarchy under special functions that go beyond teaching, passing by research and extension. Within its institutional mission, this research deals with the relationship of the Federal University of Pará with their surrounding neighborhoods, from the point of view of the right to the city, analyzing the bias of democratic instruments to guarantee that right. Therefore, we used studies and concepts of Administrative Law and Urban Law, beyond the categories of autonomy and heteronomy of Castoriadis and the reflections on the right to the city of Lefebvre, which substantiate the conceptual framework of the research. Nevertheless, we worked the categories related to urban development and their relationship to social movements, and the role of the Federal University of Pará in this context. Through research in relevant legislation, direct observation, iconography and interviews with residents of the neighborhoods surrounding the university and also with members of the technical-administrative, especially those related to the Commission on Regularization of Land. After analyzing the results, it was concluded that the relationship of the University with its surroundings, from the point of view of the right to the city, occurs in a complex way. The Federal University of Pará, through extension has achieved good results with regard to the regularization of the surroundings, but as it relates to participation, given the legal context, there are contradictions that limit the participation of the surrounding neighborhoods.

**Keywords:** Words - Tags: Federal University of Pará. Right to the City. Commission on Regularization of Land. Surrounding neighborhoods.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Comparativo entre os entes da administração indireta.....	90
Gráfico 1-	População residente na Região Metropolitana de Belém.....	104
Gráfico 2-	Distribuição percentual de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, por classes de tamanho dos aglomerados subnormais, segundo os municípios selecionados e respectivas Unidades da Federação – 2010.....	106
Mapa 1-	BELÉM – Como se pode perceber, toda a área em torno da cidade universitária, os bairros da Terra Firme, Guamá, Canudos, Marco e Condor possuem grandes áreas de aglomerados subnormais.....	108
Quadro 2-	Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, população residente Grandes Regiões, Unidades da Federação, as Unidades da Federação, os municípios e os aglomerados subnormais.....	109
Quadro 3 -	O passo a passo da regularização fundiária em terras da União.	126
Quadro 4 -	Detalhamento das etapas de trabalho.....	130
Gráfico 2 -	Distribuição percentual de processos concluídos e processos que não tiveram sua conclusão.....	133
Figura 1 -	Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação.....	136

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1-	RESIDÊNCIAS SEM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: no entorno da UFPA, muitos moradores têm suas casas há muitos anos e não podem pleitear regularização fundiária devido aos rigores legais.....	30
Fotografia 2-	RESIDÊNCIAS NAS PROXIMIDADES DOS CANAIS:é perceptível a falta de saneamento e violações de aspectos do direito à cidade nas áreas próximas aos canais, como no caso do bairro do Guamá.....	58
Fotografia 3 -	PROXIMIDADES DO CANAL DA MUNDURUCUS:os diversos comércios e residências próximas aos canais nas áreas de baixada alagam com as constantes chuvas na cidade.....	67
Fotografia 4-	NA DIVISÃO ENTRE O GUAMÁ E CANUDOS:essa área residencial não pode ser considerada uma área onde se encontra presente o desenvolvimento urbano.....	79
Fotografia 5-	PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO SOLO DO <i>CAMPUS</i> UFPA: na foto da década de 1970 o Núcleo Pioneiro (atual Setor Básico).É perceptível que no interior do campus a vegetação foi quase totalmente retirada. Além disso, pode-se perceber presença marcante de aglomerados populacionais em todo o entorno.....	100
Fotografia 6-	EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA DA CIDADE UNIVERSITÁRIA:foto da área do Campus em 1977.....	102
Fotografia 7-	OCUPAÇÃO URBANA DA CIDADE UNIVERSITÁRIA: imagem de satélite de 2009. Em relação à Fotografia 4, percebe-se uma clara evolução na área urbanizada.....	103
Fotografia 8-	INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E O ENTORNO, Ocupações do tipo favela ao lado do Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da Universidade Federal do Pará, Campus Guamá.....	104
Fotografia 9-	A ESTRUTURA VARIÁVEL DO BAIRRO, NA AVENIDA PERIMETRAL: no bairro da Terra Firme, as casas variam no material de sua construção, umas com madeira e outras em alvenaria.....	109
Fotografia 10-	A ESTRUTURA VARIÁVEL DO BAIRRO, NOS CANAIS: nas proximidades dos canais, em áreas de baixada, a estrutura das residências não é constante.....	110

Fotografia 11-	A ESTRUTURA VARIÁVEL DO BAIRRO, NAS BAIXADAS: algumas das áreas de baixada apresentam estrutura precária, muitas sem asfalto e com estrutura urbana deficiente.....	111
Fotografia 12-	PORTÕES DA UFPA: um dos muros que separa a universidade do seu entorno. Pode-se perceber que ao lado encontram-se residências espaços de calçada pública e da rua.....	112
Fotografia 13-	ESTAÇÃO DE ÔNIBUS E RETORNO: este ponto foi reformado com as obras do Fórum Social Mundial em Belém. Onde antes havia bares, atualmente encontra-se a via pública duplicada.....	115
Fotografia 14-	FORRÓ DA UFPA: uma das conexões possíveis entre a UFPA e o entorno.....	116
Fotografia 15-	PLENÁRIA DA COMISSÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: momento em que a população da comunidade é reunida e são explicados os benefícios do projeto.....	140

## LISTA DE SIGLAS

ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CGU	Advocacia-Geral da União
CODEM	Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém
CRFB	Constituição da Republica Federativa do Brasil
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FADESP	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICJ	Instituto de Ciências Jurídicas
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFCH	Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
ILC	Instituto de Letras e Comunicação
ITEC	Instituto de Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
ONU	Organização das Nações Unidas
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PT	Partido dos Trabalhadores
SEPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
2	<b>DIREITO, PARTICIPAÇÃO E CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA</b> .....	24
2.1	Democracia, Direito e Poder: da Grécia clássica ao positivismo jurídico.	24
2.2	<b>A teoria geracional dos direitos fundamentais e o pós-positivismo</b> ..	29
2.3	<b>Princípios e direitos fundamentais</b> .....	41
2.3.1	O princípio da dignidade humana.....	47
2.3.2	Princípio da igualdade.....	49
2.3.3	Demais fundamentos e princípios do direito urbanístico.....	53
3	<b>O AR DA CIDADE LIBERTA?DESENVOLVIMENTO, SERVIÇOS PÚBLICOS E DIREITO À CIDADE</b> .....	59
3.1	<b>A noção de desenvolvimento sustentável</b> .....	59
3.2	<b>O desenvolvimento e a autonomia</b> .....	69
3.3	<b>Desenvolvimento urbano, degradação ambiental e problemas socioespaciais</b> .....	77
3.4	<b>Serviço público e desenvolvimento urbano</b> .....	84
3.5	<b>Da descentralização na política urbana às autarquias de regime especial</b> .....	87
4	<b>A CIDADE UNIVERSITÁRIA E SEU ENTORNO</b> .....	98
4.1	<b>A formação da cidade universitária e os bairros de entorno</b> .....	98
4.2	<b>O entorno e seus distanciamentos: aglomerados subnormais e emuralhamento da vida social</b> .....	105
4.3	<b>Correntes de ar: conexões e aproximações</b> .....	112
4.3.1	Comissão Especial de Regularização Fundiária da UFPA: instrumentos e prática.....	120
4.3.2	O projeto de regularização fundiária: a prática do projeto.....	129
4.3.3	Participação no projeto.....	135
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	146
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	153

## 1 INTRODUÇÃO

O título do presente trabalho inicia com o questionamento “o ar da cidade liberta?”. Tal questionamento é um conhecido ditado medieval alemão originalmente escrito: “*Stadtluft macht frei*<sup>1</sup>”. O ditado alemão é datado por volta do século XIII, e referia-se ao fato de que algumas cidades eram protegidas por um *status* especial dado pelo próprio imperador, o que poderia garantir direitos a estrangeiros que lá permanecessem.

Todavia, o contexto dessa liberdade era relacionado ao mercantilismo, representando muitos fatores inerentes à época. Nessas cidades, chamadas de libertas, o feudalismo vinha decaindo, posto que os contratos de servidão cada vez mais perdiam forças, com isto, concedendo-se direitos a pessoas de outras cidades que lá permanecessem (SOUZA, 2006).

Atualmente, a liberdade que se busca em uma cidade não é a fuga da servidão, mas baseada em outros fatores. E não apenas trata-se da chamada “liberdade burguesa”, pois aquela, para ser efetiva, depende de outros elementos, como a igualdade, a participação, assim como outras garantias que são fundamentais e inerentes a todas as pessoas.

Desse modo, a pertinência desse ditado ao trabalho deve-se ao fato de que será apresentado um estudo com um diálogo interdisciplinar, ainda que focado no direito urbanístico, que busca entender a relação da Universidade Federal do Pará (UFPA) com o seus bairros de entorno.

Ocorre que algumas universidades, como a própria UFPA, são de fato cidades, dada a sua extensão geográfica, as suas relações internas e os problemas apresentados. Somado a isto, vemos que as cidades universitárias são espaços excepcionais para a liberdade de pensamento, questionamentos sociais, além de apresentarem a sua filosofia de “pensamento livre” com força de *status* legal (BRASIL, 2012). Isto porque as universidades públicas são legalmente autarquias em regime especial, o que, ao menos em tese, lhes garantiria uma maior liberdade em sua administração, assim como a liberdade de pensamento inerente às universidades.

De acordo com o Decreto-lei 200, a definição legal de autarquia é:

---

<sup>1</sup>Tradução livre: “o ar da cidade liberta”.

o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1969, p. 1523).

O principal campus da UFPA fica situado no bairro universitário, em Belém, na denominada cidade universitária José da Silveira Netto. O parcelamento urbanístico da cidade universitária é dividido em quatro grandes setores: o setor Básico, onde ocorreu o início da ocupação do *campus*, e também a localização da Reitoria, a Biblioteca Central, a Prefeitura do Campus, o Setor de Recreação (Vadião), o Ginásio de Esportes, além de muitos institutos, como o Instituto de Letras e Comunicação (ILC), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), para citar apenas alguns; o setor Profissional, onde se localizam institutos importantes como o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), o Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ), o Instituto de Tecnologia (ITEC), a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, dentre outros; e o de Saúde, onde se localizam cursos como Farmácia e Odontologia, além do Hospital Bettina Ferro de Souza. A área total é de 470 ha, com ocupação efetiva pela universidade de 203 ha (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2008).

A maneira como a cidade universitária é ocupada varia muito conforme o setor. A título de exemplo, em relação ao setor Básico, a densidade de ocupação não é constante em relação aos períodos noturno e diurno, mas se tem um cálculo de uma densidade de 239 pessoas por hectare nesse setor, e uma densidade líquida (ou seja, excluindo áreas de sistema viário e vazios de quadra) de 266 pessoas por hectare. Se considerar as populações totais, a densidade populacional a partir dos relatórios de unidade chegaria a 692 pessoas por hectare, uma densidade alta para os padrões brasileiros. Já no Setor de Saúde, considerado distante dos outros uma vez que é separado fisicamente pelo igarapé Sapucajuba, a densidade geral líquida do setor é de 104,4 para a população usuária total, e de 52,20 habitantes por hectare levando-se em consideração a população flutuante por turno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2008).

Pelo fato de ser uma cidade, tanto no aspecto demográfico quanto em relação à extensão territorial (ainda que não se trate especificamente que a legislação urbanística entende como cidade), a UFPA apresenta-se como um espaço que demanda um planejamento urbano. Nada obstante, por força das prerrogativas



legais e filosóficas que são intrínsecas às universidades, pode também vir a ser foco de discussões da sociedade civil, para garantia de direitos fundamentais, além da aplicação prática de seus serviços para auxiliar as comunidades, notadamente as mais próximas em escala geográfica.

Todavia, a realidade se mostra mais fragmentada do que aparentaria em uma visão de cima para baixo, fazendo-se uma análise entre a UFPA e contrastando-se com o seu entorno. Excetuando o trecho do Rio Guamá, o bairro Universitário tem sua área de entorno totalmente utilizada por ocupações urbanas, onde se localizam principalmente os bairros do Guamá e da Terra Firme, mas que também se conecta geograficamente com os bairros do Marco e de Canudos, ainda que em menor escala.

Percebe-se que existe uma vivência da universidade com um ritmo próprio, que pouco tem a ver com o apresentado nas comunidades ao seu entorno, evidenciando-se a forte presença de um “emuralhamento da vida social”<sup>2</sup> (GOMES, 2002).

Para muitos dos frequentadores da cidade universitária, o entorno é uma área perigosa, que deve ser evitada. O interessante é que normalmente os centros universitários possuem um ambiente agradável e os bairros de entorno normalmente possuem um padrão urbanístico com infraestrutura e ordenamento urbano com relativa qualidade<sup>3</sup> e a UFPA apresenta uma realidade completamente diferente da apresentada em seus bairros de entorno. Todos os bairros que fazem limite com a UFPA caracterizam-se, conforme Censo mais recente (IBGE, 2010), por se apresentarem como aglomerados subnormais, de acordo como se costuma chamar oficialmente os bairros de moradia e infraestrutura precária.

E o contingente populacional que reside no entorno da UFPA, campus Guamá não é insignificante. Considerando-se apenas os dois bairros mais intrinsecamente ligados à universidade, estaremos falando em pelo menos 150 mil moradores (IBGE, 2010).

E como é fático, existe uma justaposição entre a cidade universitária da UFPA e os bairros de seu entorno, havendo, inclusive, muitos pontos onde não se

---

<sup>2</sup>Característica do homem dos dias contemporâneos de se isolar, tornando-se inacessível para o contato social.

<sup>3</sup> Excetuando alguns poucos casos, como o da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que apresenta problemas relacionados à segurança semelhantes à UFPA (SOUZA, 2013).

distingue o inícioda UFPA e o dos bairros de entorno.

De fato, em uma visão fechada e estritamente jurídica, mais aos moldes de um positivismo jurídico clássico, que desconsidera as relações sociais, semelhante ao modo de pensar de meados do século XX, muitas áreas que foram ocupadas pelas populações carentes dos bairros do entorno ainda são, de direito, da própria universidade, o que tornaria essas ocupações ilícitas.

Essas áreas também se apresentam nas crônicas policiais como áreas de risco. O que não é de se estranhar, pois toda essa ocupação “desordenada”, desacompanhada de prestações de serviços públicos, torna o bairro adequado à expansão da criminalidade que se reproduz, acumulando-se aos problemas sociais já existentes e causando uma constante instabilidade nos moradores do bairro.

Considerando, então, toda essa situação em que a UFPA se encontra, uma conexão física com os bairros de entorno, mas dissociada deles por muros, câmeras de segurança, vigias e portões, cabe a pergunta: *die Stadtluft noch frei?*<sup>4</sup> Será que as cidades universitárias libertam? Dada a sensação de insegurança que se tem nos bairros de entorno, e o medo de deixar os portões da universidade pela via terrestre, acaba-se por gerar uma sensação de prisão, e não liberdade (SOUZA, 2006).

Aqui reside o cerne da pesquisa, ou seja, analisar a relação da UFPA com o entorno oferecendo alguns serviços e disponibilizando sua produção e seus conhecimentos científicos, desenvolvendo ações de integração e intervenção nos bairros de sua vizinhança.

A separação da UFPA e do entorno de fato existe, mas não é absoluta. Existem algumas rachaduras na dureza dos muros que permitem que exista permeabilidade entre espaços, tanto do lado do entorno para a universidade quando no sentido contrário.

Desse modo, a análise pauta-se na temática do direito à cidade no ideário democrático de uso e apropriação de espaços públicos institucionais. Discute as interações entre a universidade e o seu entorno, considerando as ações institucionais da UFPA, um ente de direito público pertencente à administração indireta, e a sua relação com os bairros que a circundam.

Como realizar um amplo estudo de toda e qualquer relação da Universidade Federal do Pará com os seus bairros de entorno seria uma pesquisa muito ampla,

---

<sup>4</sup>Tradução livre: “o ar da cidade ainda liberta?”.

que poderia envolver inúmeras áreas das ciências, tornando-a inviável, o caminho escolhido foi analisar com base em um foco específico.

Buscando esse foco, será feita uma análise das ações, contribuições e possibilidades que a UFPA pode propiciar em relação ao direito à cidade aos moradores dos bairros de entorno, com especial ênfase aos bairros da Terra Firme (Montese) e Guamá, bairros que se apresentam interligados fisicamente à cidade universitária de maneira mais evidente. Desse modo, especial atenção será dada à participação dos moradores do bairro de entorno e dos demais membros da comunidade acadêmica no planejamento dessas políticas institucionais.

Aqui, tentaremos utilizar mais o termo políticas institucionais, pois, ainda que existam entendimentos no sentido de que o termo políticas públicas é uma denominação polissêmica que pode designar não apenas a política do Estado, mas a política do público, de todos para todos (MASSA-ARZABE, 2001), trata-se de um termo que não é unânime em se tratando de políticas não pertencentes ao governo, em um sentido mais restrito.

Desse modo, essas políticas institucionais serão entendidas como políticas voltadas para o avanço de objetivos coletivos, de aprimoramento da sociedade e também de coesão social, mas relacionados, de alguma forma, com os objetivos institucionais da autarquia em regime especial que será estudada, no caso, a UFPA.

Percebe-se que o que dá unidade à política é a sua finalidade. Mesmo políticas institucionais podem possuir um caráter relacionado às políticas públicas em sentido mais amplo, pois a política pública “aparece, antes de tudo, como atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (COMPARATO, 1997, p. 45). Isso ocorre de tal forma que um único programa não chega a caracterizar uma política pública, fazendo-se necessário um conjunto de programas articulados para a realização de um objetivo.

Então, de maneira objetiva, o presente trabalho entenderá que as políticas institucionais, como um conjunto de programas e ações promovidas pelo Estado, podem ter como fonte a administração direta ou indireta, sendo estáveis no tempo, racionalmente moldadas, avaliadas e implantadas com vista à garantia de direitos e objetivos sociais juridicamente relevantes (MASSA-ARZABE, 2001).

Em relação ao objeto de estudo da presente análise, sabe-se que não existe a possibilidade de se apreender o conhecimento por inteiro. Tentativas de se criar

teoremas e teorias universais acerca da apreensão do conhecimento do mundo e fórmulas cósmicas que abrangeriam todos os temas possíveis têm constantemente caído por terra, pois inúmeros fatos são insuscetíveis à generalização. Proposições e leis aplicáveis a todos os locais do tempo e do espaço da física newtoniana têm sido sucessivamente destronados pela moderna física quântica, por exemplo.

Para que tal análise seja feita é necessário se adotar um paradigma. Como se tem percebido, a questão da democracia e da participação tem sido constantemente posta em debate. Conforme será detalhado em tópico próprio, a abordagem metodológica do trabalho será de natureza pós-marxista, e o ponto crucial de trabalhos com a referida abordagem é o apelo a uma “democracia radical” (THERBORN, 2012). Os paradigmas dessa abordagem buscam ideais democráticos de participação autônoma<sup>5</sup>.

A participação popular tem sido uma das lutas dos chamados governos de esquerda em todos os *fronts* possíveis, refletindo, inclusive, na esfera municipal de Belém, com projetos que buscaram a participação do cidadão, especialmente no segundo mandato da “Frente Popular”, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no governo de 2001 a 2004. Nesse período, o principal instrumento de participação posto pelo governo municipal foi o chamado “Congresso da Cidade”, um fórum iniciado pelo poder público e, posteriormente, evoluindo de forma mais autônoma, com espaço para discussão entre representantes de diversas camadas da população de maneira democrática (TRINDADE JUNIOR; WEHRHAIN, 2010).

Contudo, ainda que existam iniciativas por parte de alguns partidos, essa participação ainda não é a participação autônoma que será utilizada na pesquisa. Tal participação encontra paralelos na obra de Castoriadis (1982) e as categorias de autonomia serão o ponto central da análise metodológica proposta, a ser explicitada em momento próprio.

Uma vez que temos nosso objeto de estudo delimitado, devemos esmiuçar um pouco mais, pois o estudo não pretende resolver todas as questões do tema, que é deveras complexo. Nesse ponto, é fundamental a colocação de maneira pertinente, pois todo o conhecimento científico é resposta a uma determinada

---

<sup>5</sup>Nesse sentido, deve-se ter em mente que as expressões autonomia e heteronomia são homógrafas às expressões propostas por Kant, cuja compreensão exigiria um estudo profundo de sua ética (REALE, 1987, p. 658), contudo, não serão tratadas no trabalho.

pergunta. Se inexistir pergunta, tampouco poderá haver conhecimento científico. Nada é gratuito, tudo é construído (BACHELARD, 1996).

Tendo como diretrizes que a pesquisa não pode ser feita sem alguns questionamentos básicos, e levando-se em consideração o teor do trabalho, passamos a apresentar as questões da problemática:

a) como se dá a relação da Universidade com os seus bairros de entorno e quais seus entrelaçamentos e distanciamentos à partir da luz do direito à cidade e do ideal da autonomia?

b) que contribuições para o desenvolvimento local a UFPA, como prestadora de serviços públicos, pode proporcionar do ponto de vista do Direito Urbanístico e Administrativo?

c) dada a forte conexão física da Cidade Universitária José da Silveira Netto com os bairros de entorno e o alto índice de terras ocupadas de forma ilegal em todo o entorno da UFPA, como tem sido a implementação de políticas institucionais por parte da UFPA e quais possibilidades e limites de futuros instrumentos relativos ao ideário do direito à cidade?

A questão da participação na política urbana é alvo de trabalhos há algum tempo, principalmente pela força de autores de cunho ou de influência pós-marxistas e neomarxistas.

A maior influência dos trabalhos dessa abordagem, de tratar a cidade como mais que um simples espaço de reprodução da vida, um mero “palco” sem relevância, vem da obra de Lefèbvre (SOUZA, 2006).

Após isso, muitos trabalhos analisaram especificamente a temática da participação no âmbito da política urbana, como a obra de Souza (2006, 2010), tratando da situação num campo mais macro, abordando cidades brasileiras.

No âmbito interação de universidades e trabalhos de extensão relacionados à moradia, existe quem trata dessa relação (SOUZA et al., 2009). Contudo, elevar a discussão e encontrar novos elos entre a Universidade com seus bairros que a tocam é de fundamental importância, pois a UFPA não pode ser tratada como um sistema fechado, sem influências do meio externo e tampouco sem influenciá-lo.

Cabe ainda destacar que, conforme análise do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2011 – 2015 da Universidade Federal do Pará (2011), a

construção de uma Universidade apoiada nos valores da democracia faz parte do próprio documento atual da universidade, conforme se vê:

construir um futuro ideal para a UFPA significa investir em um processo de consolidação de uma universidade democrática, autônoma e comprometida com os valores de justiça social e cidadania, fomentar o espírito crítico de seus atores e requer, ainda, a clara dimensão de sua capacidade de contribuir, por meio de ações integradas de ensino, pesquisa e extensão, para o desenvolvimento sustentável do Estado e da região amazônica (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2011, p.17).

Além deste trecho, em outros pontos do citado plano institucional, a UFPA carrega para si a responsabilidade de elevar os canais democráticos e de participação para consolidação da justiça social baseada no avanço da governança institucional democrática e cosmopolita, alinhada às tendências do mundo contemporâneo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2011).

Percebe-se que tal qual o herói nórdico *Siegfried*, imortalizado no clássico de Wagner (1889), um poder grande foi dado às universidades. Então, maior é sua responsabilidade, pois o poder público possui não apenas um poder livre e soberano, quando na verdade é um dever-poder (MELLO, 2009) para com os interesses primários das populações.

Ora, quem exerce a função administrativa está encarregado de satisfazer aos interesses públicos, ou seja, aos interesses da coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da administração só é legítimo na medida indispensável do atendimento dos interesses públicos (MELLO, 2009).

Então,

tendo em vista este caráter de assujeitamento do poder a uma finalidade instituída no interesse do todos – e não da pessoa exercente do poder -, as prerrogativas da Administração não devem ser vistas ou denominadas como “poderes” ou como “poderes-deveres”. Antes se qualificam melhor se designam como “deveres-poderes”, pois nisto se ressalta sua índole própria e se atrai atenção para o aspecto subordinado do poder em relação ao dever, sobressaindo, então, o aspecto finalístico que as informa, do que decorrerão suas inerentes limitações (MELLO, 2009, p. 72).

Todas essas prerrogativas das universidades públicas se refletem na UFPA, e, uma vez posto os seus princípios em seus regulamentos próprios, a Universidade tem o dever-poder de cumpri-lo.

Conforme se observa no Estatuto da Universidade Federal do Pará (2006), um dos princípios reguladores da instituição é a defesa dos direitos humanos,

conforme se vê: Art. 2º São princípios da UFPA: VIII. a defesa dos direitos humanos e a preservação do meio ambiente (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006, p. 1).

Além disso, o mesmo regimento afirma que, dentre outros, garantir o desenvolvimento e auxiliar nas questões comunitárias estão nos fins institucionais da universidade, como se pode observar no artigo 3º do Regimento Interno da UFPA:

Art. 3º São fins da Universidade Federal do Pará: [...] III. cooperar para o desenvolvimento regional, nacional e internacional, firmando-se como suporte técnico e científico de excelência no atendimento de serviços de interesse comunitário e às demandas sócio-político-culturais para uma Amazônia economicamente viável, ambientalmente segura e socialmente justa (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006, p.1- 2).

Considerando a máxima da hermenêutica jurídica consagrada no direito nacional, invocado inclusive em pareceres de órgãos oficiais de interpretação legal, como a Advocacia-Geral da União (CGU, 2011), de que a lei (em sentido amplo) não deve conter palavras inúteis, e a classificação de Mello (2009) de dever-poder demonstrada alhures, fica claro que a Universidade Federal do Pará possui um dever-poder de contribuir, de alguma forma, na garantia de direitos aos moradores das comunidades dos seus bairros de entorno.

Então, o presente trabalho apresenta sua importância, por analisar o que efetivamente a participação da UFPA e a sua relação e intervenção nos bairros de entorno, mas também ao analisar os limites dessa intervenção da UFPA, isso considerando a devida importância dada a participação popular visando à conquista do direito à cidade aos residentes do entorno da cidade universitária.

De fato, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar as ações institucionais da UFPA nos bairros de entorno sob a ótica do direito público, com enfoque especial ao direito administrativo e ao direito urbanístico, que podem auxiliar na redução de desigualdades por meio da prestação de serviços públicos e políticas públicas institucionais à população dos bairros do entorno da cidade universitária José Silveira Netto, interligando o espaço, tão fragmentado.

Especificamente, o trabalho buscou atingir objetivos, quais sejam:

a) analisar os distanciamentos e as conexões entre a Universidade e o seu entorno.

b) identificar no ordenamento jurídico brasileiro, as principais contribuições que os serviços públicos oferecidos pela Universidade Federal do Pará podem oferecer aos moradores dos bairros de entorno, integrando e reduzindo as desigualdades.

c) analisar, com base em instrumentos já aplicados ou em fase de implementação pela universidade possibilidades jurídicas de interações entre a Universidade e o entorno.

Além disso, é importante serem apresentadas desde logo as hipóteses que nortearam a análise:

a) em uma primeira análise, mais ampla, a relação se dá de maneira fragmentada, com fragmentação sociopolítico-espacial, com pouca interligação entre a cidade universitária José Silveira Netto e os bairros de entorno. Contudo, alguns serviços oferecidos à população (principalmente os projetos de extensão que têm como foco os bairros de entorno) e as festividades universitárias acabam por criar alguma integração, ainda que reduzida.

b) a Universidade como prestadora de serviços públicos pode auxiliar na garantia do desenvolvimento local, especificamente no desafio do desenvolvimento urbano sustentável.

c) os graus de participação na UFPA são altos no campo do discurso, mas uma análise aprofundada, entretanto, demonstra que não se passa dos limites da pseudo participação, com decisões tomadas por órgãos técnicos, sem discussão com a comunidade acadêmica ou com a população do entorno.

Dados os desafios que o trabalho exigiu, o tipo de pesquisa que mais se adequa para o caso em concreto é a pesquisa qualitativa, o que não descarta ao trabalho a sistematização de elementos quantitativos.

O presente trabalho analisou políticas institucionais, atos administrativos próprios da universidade, tal qual decretos, portarias e afins, e também leis em sentido estrito, que têm relação com o objeto de análise. Em suma, foi utilizado todo esse arcabouço jurídico-institucional, mas que, para os fins do trabalho, são chamados simplesmente de atos administrativos (em se tratando de qualquer ato/política institucional de caráter regulamentador que tenha sido originado da própria universidade) e leis (em *strictu sensu*, tratando de atos normativos solenes criados com todo o trâmite processual legal).



O estudo é proposto partindo-se de uma visão crítica aos temas apresentados, analisando-se as políticas institucionais da Universidade Federal do Pará, sem considerá-las como neutras ou uma simples peça técnica de planejamento sem nenhum viés político.

A escala de trabalho será classificada como microlocal, na proposta utilizada por Souza (2010). Ou seja, corresponderá ao recorte territorial que abrange o Campus Guamá da UFPA e seus bairros de entorno, ou seja, os bairros do Guamá, Montese/Terra-Firme, Canudos e do Marco.

A políticas institucionais que mais se adequaram ao trabalho foram os trabalhos realizados pela Comissão de Regularização Fundiária, que se encontra estruturado e com aplicações fáticas e impactos reais no entorno da UFPA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2011). Além disso, outros projetos foram estudados, como os estudos de implementação de um plano diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA (XIMENES; BENTES; HOHLEWERGER, 2008), contudo, como à época da pesquisa não passavam de uma possibilidade, não tiveram os seus detalhes pormenorizados.

Para a discussão proposta foram feitas análises documentais da legislação nacional e local pertinentes às matérias de direito administrativo e direito urbanístico. Nesse sentido, foi feita uma investigação da legislação referente à administração indireta, mais especificadamente em relação às autarquias, à Constituição Federal (CR) e decretos governamentais que tratam da matéria de competência urbanística e administrativista, visando a alcançar os limites de competência da UFPA.

Nada obstante aos textos de caráter normativo, ainda que não legais em *strictu sensu*, utilizou-se portarias e demais atos normativos da UFPA, decretos da Presidência da República e dos Ministérios da Educação (MEC), Planejamento e outros ministérios que se mostraram necessários no decorrer da pesquisa. Além disso, foi utilizada pesquisa no campo teórico, através de consulta à teoria de base e secundária, já explanada em tópico anterior.

Também foi realizada pesquisa e análise de documentação historiográfica, como reportagens de jornais de grande circulação acerca da situação em relação às condições de moradia nos bairros de entorno da UFPA, além de análise de pesquisas anteriormente feitas com relação aos citados bairros principalmente nas

publicações e sistematizações disponíveis da biblioteca do NAEA, na biblioteca central e nas bibliotecas setoriais da UFPA

Além disso, utilizou-se também as técnicas da observação direta e de entrevistas semiestruturadas com coordenadores da Comissão de Regularização Fundiária, com pesquisadores responsáveis pelo estudo acerca da viabilidade da implementação de um plano diretor na Cidade Universitária José Silveira Netto e com representantes da comunidade beneficiada por esses projetos.

Por fim, foram utilizadas fotos e iconografias da área para análise, com auxílio dos estudos do IBGE e pesquisas e trabalhos acadêmicos da própria UFPA, outras imagens colhidas por meio de fotos de satélite e em endereços de páginas eletrônicas, além de imagens registradas pelo próprio pesquisador em pesquisa de campo.

.

## 2 DIREITO, PARTICIPAÇÃO E CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA

O presente capítulo tratará das premissas teóricas que permeiam toda a obra, tais concepções são indispensáveis à correta compreensão da teoria do Direito contemporâneo, e sua aplicação ao direito público, com especial ênfase ao direito à cidade, que será o corte, o ponto de vista da investigação. A apresentação desses temas é de fundamental relevância para a pesquisa uma vez que a UFPA é uma autarquia submetida ao regime de direito público e, por isso, não pode deixar de observar as normas e princípios gerais de direito.

### 2.1 Democracia, Direito e Poder: da Grécia clássica ao positivismo jurídico

Tudo começa em Atenas, no século IV. Lá, os clássicos gregos traçaram alguns estudos que servem de fundamento para toda a teoria estatal dos tempos atuais, conforme se vê em Platão (2007). O diálogo de *A República* trata da descrição de uma república ideal, cujo objetivo é a edificação e a busca pela justiça, entendida no contexto como a atribuição a cada um da obrigação que lhe é cabida, conforme suas aptidões próprias. Consiste na composição harmônica e ordenada de três categorias de homens (os governantes-filósofos, os guerreiros e os que se dedicam aos trabalhos produtivos). Trata-se de um ideal, um Estado que nunca existiu no plano fático.

É particularmente irônico que o grande filósofo ateniense, o berço da democracia, seja Platão, que, para Castoriadis (2002, p. 219), é “um inimigo jurado da democracia”. Então, é importante compreender que o pensamento político grego não se resume a Platão, mas dada a relevância dos seus estudos, o presente trabalho se limitará às concepções dele, na análise da evolução do pensamento democrático, pressuposto básico para entender a relação da UFPA com o entorno.

Conforme, Bobbio (1992), Platão era um grande conservador, que trata o passado como benéfico e o futuro como uma incógnita negativa, e justifica o pensamento de Platão devido ao fato de ele ter vivido na época da decadência da democracia grega.

A visão de democracia de Platão é a do poder *vulgum pecus*, dos ignorantes e iletrados que acreditam saber mais que as pessoas verdadeiramente sabem, dos que mataram generais e também assassinaram Sócrates (CASTORIADIS, 2002).

Na análise de Platão (1980), a democracia se mostra em uma dupla significação, possuindo uma versão benéfica e uma versão deturpada (assim como todas as formas de governo que ele analisa) e apresenta sua tese de que a democracia é a melhor das piores formas de governo, mas é também a pior das boas formas de governo.

O descontentamento de Platão com a democracia não fica centrado no plano dos insultos e críticas vagas. A sua principal tese contrária à democracia é a chamada “analogia das profissões”, que parte de uma premissa simples: se temos um problema de saúde, devemos contar com um médico, que é o especialista no assunto. A última e mais insensata ação que deveria ser tomada era reunir uma multidão e fazer uma votação acerca de qual remédio deveria ser tomado (WOLFF, 2004).

Nesse sentido, para manter a saúde do Estado, é importantíssimo contar com apoio de profissionais altamente treinados. Ora, não é o mesmo que se faz quando é necessário apoio para a saúde dos particulares, chamando-se um especialista? Nesse sentido, ele lança a pergunta: por que para a saúde dessa instituição seria diferente? Continuando a analogia, Platão faz uma comparação com um navio, afirmando que se não for bem coordenado, este irá seguramente naufragar (PLATÃO, 2007).

Mas, se para governar é necessário ser um especialista, quem seria tal especialista? Nesse ponto, a resposta de Platão é simples, deverão ou os reis tornarem-se filósofos ou os filósofos tornarem-se reis, a formação filosófica é absolutamente necessária para governar (PLATÃO, 2007).

na cidade que quiser ser administrada na perfeição, haverá comunidade das mulheres, comunidade dos filhos e de toda a educação, e do mesmo modo comunidade de ocupações na guerra e na paz, e que dentre eles serão soberanos aqueles que mais se distinguiram na filosofia e na guerra (PLATÃO, 2007, p.239).

Nesse sentido, para ser um filósofo para Platão, é necessária uma ampla formação, sendo a formação de um filósofo um plano para toda a vida, o que inclui fluência em artes militares, musicais, matemáticas e físicas. A filosofia em si seria

estudada aos trinta anos e, após cinco anos de filosofia, são seguidos de quinze anos de serviço militar que devem ser seguidos com distinção e, apenas para quem concluir todos esses requisitos, seria permitido dedicar-se integralmente à filosofia, atividade que seria interrompida apenas para se dedicar à política (WOLFF, 2004).

O sistema de Platão, apesar de engenhoso, não passa imune a críticas, uma vez que o sistema por ele proposto é uma ditadura governada pelos guardiões filósofos. Dando-lhes poderes para governar de forma absoluta, o que impediria que esses guardiões não deturpassem esse poder e passassem a se aproveitar da maneira deturpada do poder? Na célebre pergunta de Moore (2006), quem guardaria os guardiões?

Platão (2007), prevendo tais questionamentos, afirma que o sistema se basearia em uma proibição de ter propriedade privada por parte dos guardiões-filósofos, então, não haveria motivo para buscar a corrupção.

Todavia, olhando por este ponto de vista, se não poderia ter qualquer riqueza, faltariam para um filósofo abdicar de seu hábito da filosofia para dedicar-se às chamadas entediadas atividades da política (WOLFF, 2004).

Nada obstante, ainda que um filósofo-guardião concordasse em governar, que poder poderia contrabalancear seus poderes, ou ainda, se o regente decidisse violar as leis referentes à propriedade privada, quem teria poder para impedi-lo? Se a resposta for apenas “uma formação filosófica adequada”, um sistema eleitoral completo e lícito, com o eleitorado com poder é uma saída muito mais confiável (WOLFF, 2004).

Apesar de toda essa visão pessimista, é digno de nota se observar os dois critérios que utilizou Platão para chegar a esta conclusão: a violência e o consenso, legalidade e ilegalidade. “As formas boas são aquelas em que o governo não se baseia na violência, e sim no consentimento ou na vontade dos cidadãos; onde ele atua de acordo com leis estabelecidas, e não arbitrariamente” (BOBBIO, 1992, p. 54).

Ou seja, nos tratados gregos já se definia a qualidade das formas de governo de acordo com critérios muito atuais, a legalidade e também no consentimento dos cidadãos.

Esses critérios ecoam do período clássico grego para o modo como as autarquias, como é o caso da UFPA, pois, no Estado de Direito o Estado e administração indireta só pode agir sob a égide da lei. Caso a administração pública não siga esses preceitos, qualquer cidadão é legitimado buscar amparo judicial para que seja cumprida esta premissa (MELLO, 2008).

Após a experiência da Grécia, a democracia hiberna por longos anos, e o direito dos séculos posteriores passou a buscar a validade do Estado em outras instâncias, que não a autodeterminação de seu próprio povo.

Então, passando-se alguns séculos, no estudo das teorias do Estado se percebe que existe uma profunda identificação entre o poder e sua regência com o direito, mas em um aspecto positivista, como resquício da positivação que surgiu de maneira exacerbada principalmente nos séculos XIX e XX. Com isso, o fundamento do direito firmou-se principalmente na vontade do legislador, que ditava as normas independente de paralelos para com a racionalidade ou razoabilidade (LAFER, 1988).

Dessa forma, o processo de laicização e sistematização contínua do direito acabaram por elevar o fenômeno da crescente positivação do direito pelo Estado, que nada mais é que um aspecto característico da experiência jurídica do mundo moderno (LAFER, 1988).

Ora, percebe-se que nas raízes da construção do Estado moderno a identificação entre direito e poder, é derivada da positivação, conforme observa Hobbes: "it is not wisdom, but authority that makes a law"<sup>6</sup> (HOBBS, 1971, p16), uma vez que

a law is the command of him, or them that have the Sovereign Power, given to those that be his or their Subjects, declaring Publicly, and plainly what every of them may do, and what they must forbear to do<sup>7</sup> (HOBBS, 1971, p.16, 31).

Nesse sentido, é possível perceber que o pensamento de Hobbes serviu de inspiração para a construção do Direito no mundo moderno, convergindo Direito e poder, fazendo do Direito um instrumento de gestão governamental, criado e

---

<sup>6</sup> Tradução livre: "não é a sabedoria, mas a autoridade que faz o Direito".

<sup>7</sup> Tradução livre: "O Direito é o comando dele, ou os que têm o Poder Soberano, dada aos seus súditos, declarando de forma pública e clara o que cada um deles pode fazer, e o que eles devem abster de fazer".

reconhecido pela vontade de um soberano, um Leviatã, e não pela vontade dos indivíduos ou da organização social. Daí a ontologização do direito positivo, bem como o entendimento de que a função do direito é a de comandar condutas, e não qualificá-las em boas ou más, uma verdadeira desvinculação entre direito e a ética (LAFER, 1988).

Conforme expressa Kelsen (1945), o Direito apenas se expressa através de um ato de vontade, pois nenhuma norma particular resulta da norma fundamental; esta é necessariamente estabelecida por uma autoridade investida da norma fundamental com o poder de emanar normas (*norm-creating power*).

The basic norm merely establishes a certain authority, which may well in turn vest norm-creating power in some other authorities. The norms of a dynamic system have to be created through acts of will by those individuals who have been authorized to create norms by some higher norm. This authorization is a delegation. Norm creating power is delegated from one authority to another authority; the former is the higher, the latter the lower authority. The basic norm of a dynamic system is the fundamental rule according to which the norms of the system are to be created<sup>8</sup> (KELSEN, 1945, p.113).

Bobbio, tratando das correntes positivistas jurídicas apoiadas na teoria kelseniana, afirma que a corrente positivista jurídica, “nasce do impulso histórico para a legislação, se realiza quando a lei se torna a fonte exclusiva – ou, de qualquer modo, absolutamente prevalente – do direito, e seu resultado último é apresentado pela codificação” (BOBBIO, 1995, p. 119).

Dessa forma, percebe-se que o direito positivo tem tido uma experiência predominante na prática jurídica desde a construção teórica do Estado moderno. Dessa forma, o direito foi deixando de ter um papel operacional de qualificar condutas em “boas” ou “más”, assumindo basicamente um papel técnico-instrumental de gestão da sociedade e, com a mão forte do Estado, proibindo, permitindo, estimulando e desestimulando comportamentos. Tal gestão tem como pressuposto a utilidade para o mundo social do direito positivo.

A consciência posterior das consequências da legalidade totalitária trouxe

---

<sup>8</sup>Tradução livre: “a norma fundamental estabelece uma determinada autoridade, que será investida de poderes de criar normas. As normas de um sistema dinâmico têm de ser criadas através de atos de vontade por aqueles indivíduos que tenham sido autorizados a criar normas por alguma norma superior. Esta autorização é uma delegação. O poder emanado das normas é delegado de uma autoridade para outra autoridade, de hierarquia superior para outra de inferior. A norma fundamental de um sistema dinâmico é a regra fundamental criadora das normas do sistema”.

outros aspectos fundamentais para a análise dos limites da racionalidade. Esses aspectos não apresentam erros no positivismo jurídico como ciência, mas erros na sua aplicabilidade relacionados com a lógica do razoável. São o que observou Bobbio, os horrores do positivismo jurídico (BOBBIO, 1979 apud LAFER, 1988, p.77).

A legalidade totalitária tem paralelos em tempos mais recentes, caracterizado no descaso de algumas políticas governamentais relacionadas à moradia. Um exemplo claro da situação de descaso em relação à política habitacional é a que se percebe nos bairros do entorno da UFPA. Os bairros que circundam cidade universitária apresentam estrutura precária, com péssimas condições de saneamento básico e os moradores, que residem há anos na área, possuem dificuldades para ter sua situação fundiária regularizada devido a questões legais que escapam à lógica do razoável (fotografia 01). Conforme será apresentado em capítulo próprio, muitas vezes os rigores exigidos pela lei acabam por dificultar e até mesmo inviabilizar a concretização de direitos de moradores de áreas de invasão.

Tais práticas precisavam de uma teoria que pudesse fazer frente ao racionalismo exacerbado, uma lógica que levasse em consideração mais que a estrita legalidade, valores superiores aos tratados legais. E sobre o desenvolvimento dessa teoria, que passaremos a tratar.

## **2.2 A teoria geracional dos direitos fundamentais e o pós-positivismo**

Com o passar dos anos, em um processo histórico de lutas, os direitos fundamentais têm sido constantemente aprimorados. Bobbio (2004) ensina que os direitos do homem ganham importância devido à inversão de perspectiva do Estado moderno, que cada vez mais passa a ser encarada do ponto de vista dos cidadãos, e não do Estado.

Os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004). Arendt (1964) entende que esses direitos não são um dado, mas um construído, uma invenção em constante processo de construção e reconstrução.



**Fotografia 1- RESIDÊNCIAS SEM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:** no entorno da UFPA, muitos moradores têm suas casas há muitos anos e não podem pleitear regularização fundiária devido aos rigores legais



Fonte: Autoria Própria (2013).

Contudo, antes avançar no estudo da teoria dos direitos fundamentais, algumas considerações básicas devem ser explicitadas, principalmente no que diz respeito à terminologia.

Oliveira (2000) explica que encontrou, entre outras mais, as seguintes denominações sobre o tema: “direitos do homem”, “direitos individuais”, “direitos humanos”, “direitos fundamentais”, “direitos fundamentais do homem”, “direitos da pessoa humana” e “direitos humanos fundamentais”.

Para ele, a melhor das denominações é chamar tais direitos de “direitos humanos fundamentais”, com base no fato de ser a pessoa humana o pressuposto dos direitos humanos, sendo os direitos humanos fundamentais os inerentes à pessoa, e que não podem lhes ser negados, devendo, na verdade, ser reconhecidos pelas outras, pelo Estado e pela sociedade, que devem acatamento, proteção e respeito (OLIVEIRA, 2000).

Divergindo do entendimento, Comparato (1999) divide os conceitos, afirmando que os direitos fundamentais são os direitos humanos presentes no Estado como regra grafada na sua norma fundamental, ou seja, na Constituição de cada país.

Portanto, não é por acaso que estudiosos do direito têm alertado para a heterogeneidade, ambiguidade e mesmo ausência de um consenso na esfera conceitual e terminológica, inclusive no significado e conteúdo de cada termo, o que apenas reforça a necessidade de obtermos, ao menos para o fim do presente trabalho, um critério unificador.

Ao que parece, o entendimento que distingue os conceitos é mais coerente e didática, então, para os fins dessa obra, trataremos dos “direitos fundamentais”, que são os reconhecidos e protegidos com *status* de direito constitucional (SARLET, 2004).

Os direitos fundamentais, desde que foram reconhecidos pelas primeiras constituições, passaram por diversas transformações em seu conteúdo, em relação à sua titularidade, eficácia e efetivação. Comumente se fala na existência de três gerações de direitos humanos. Todavia, o termo “gerações” tem sofrido significativas críticas, pois passa a falsa impressão que uma geração venha a substituir a outra, por isso, a moderna doutrina tem entendido como mais coerente chamar de dimensões dos direitos fundamentais (SARLET, 2004), posição esta que a presente obra irá seguir.

Nesse sentido, a teoria dimensional dos direitos fundamentais aponta para um caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais e, além disso, afirma a sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na atual linha do moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos (SARLET, 2004).

A teoria dos direitos fundamentais de primeira dimensão teve o fim de estabelecer os direitos individuais contra o poder opressor do Estado absolutista (SCAFF, 2002). A referida época fora marcada pelo Estado liberal, Estado esse em que a política econômica não agia nos negócios privados, pairando a influência da mão invisível do mercado.

Como exemplos de direitos fundamentais de primeira dimensão, podemos citar o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à liberdade de religião e à participação política.

Conforme Sarmento,

Dentro deste paradigma, os direitos fundamentais acabaram concebidos como limites para a atuação dos governantes, em prol da liberdade dos governados. Eles demarcavam um campo no qual era vedada a interferência estatal, estabelecendo, dessa forma, uma rígida fronteira entre o espaço da sociedade civil e do Estado, entre a esfera privada e a pública, entre o 'jardim e a praça'. Nesta dicotomia público/privado, a supremacia recaía sobre o segundo elemento do par, o que decorria da afirmação da superioridade do indivíduo sobre o grupo e sobre o Estado. Conforme afirmou Canotilho, no liberalismo clássico, o 'homem civil' precederia o 'homem político' e o 'burguês' estaria antes do 'cidadão'. [...] No âmbito do Direito Público, vigoravam os direitos fundamentais, erigindo rígidos limites à atuação estatal, com o fito de proteção do indivíduo, enquanto no plano do Direito Privado, que disciplinava relações entre sujeitos formalmente iguais, o princípio fundamental era o da autonomia da vontade (SARMENTO, 2006, p. 12 - 13)

De modo semelhante, entende Bonavides, quando afirma que “os direitos fundamentais de primeira dimensão representam exatamente os direitos civis e políticos, que correspondem à fase inicial do constitucionalismo ocidental, mas que continuam a integrar os catálogos das Constituições atuais (apesar de contar com alguma variação de conteúdo), o que demonstra a cumulatividade das dimensões” (BONAVIDES, 2006).

Em meio ao século XIX, tiveram início as reações contra o Estado liberal, devido às suas graves consequências nos âmbitos econômicos e sociais. As grandes empresas evoluíram para verdadeiros impérios monopolistas que fulminavam as pequenas. Surgiu uma nova classe social o proletariado, que vivia em situações paupérrimas e com pouco estudo, tendendo a se alinhar frente ao liberalismo (DI PIETRO, 2002).

Não há dúvidas de que o processo de industrialização é indutor, e que se pode colocar como induzidos os problemas relacionados ao crescimento e à planificação, além das questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, isso tudo como um fator importante, mas não único (LEFÈBVRE, 2001).

Com o passar dos anos percebeu-se que a ausência do Estado estava fomentando desigualdades insuportáveis, pois, com o crescimento das cidades

industriais, de um lado, classes ou frações de classes dominantes e possuidoras do capital acabavam por gerar não apenas o emprego econômico do capital, mas também a sociedade inteira, com o uso de parte das riquezas produzidas na arte, no conhecimento e na ideologia; ao passo que de outro extremo, encontravam-se classes dominadas, alienadas, e, de certo modo, expulsas da própria cidade.

Por isso, a visão do Estado mínimo foi-se tornando cada vez mais insustentável, e houve a necessidade de se buscar um Estado intervencionista, o denominado Estado Social (*welfare state*), com o principal objetivo de melhorar a vida e a qualidade de vida dos cidadãos, reduzindo, assim, as disparidades sociais.

Nesse contexto, ascendem os direitos fundamentais de segunda dimensão, que não negam o Estado, mas o exigem presentes para o fomento de políticas públicas, tratando de direitos positivos, ou seja, obrigações de o Estado fazer, dentre esses direitos, podemos indicar os direitos à saúde, educação, trabalho, habitação, previdência social, assistência social, também em uma perspectiva não exaustiva, ou seja, não esgotando as possibilidades.

Então, não mais se presume que todos os homens são iguais, de acordo com os dizeres da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. Cabe ao Estado, em sua nova concepção, a missão de buscar a tão bradada igualdade e, visando a esse fim, deve o Estado intervir na ordem econômica e social. A preocupação maior não é mais a liberdade, e sim a igualdade (DI PIETRO, 2002).

Tratando sobre o tema, Bonavides entende que os direitos fundamentais de segunda dimensão

são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula (BONAVIDES, 2006, p. 517).

Dessa forma, no seio da sociedade burguesa, surgem novos direitos, que são construções históricas e pouco a pouco vão sendo positivados nos códigos legais. São direitos que perpassam pelas características das dimensões anteriores de direitos humanos, mas são mais profundos, pertencentes a outra dimensão.

Esses direitos não são pertencentes a uma única pessoa, mas coletivos, superando a clássica divisão romana entre o direito público e o privado

(NASCIMENTO, 2005). São chamados de transindividuais, e relacionam-se a interesses que se localizam entre o direito público e o direito privado. Ele são compartilhados por categorias, grupos sociais, classes ou por toda a sociedade (DIDIER JUNIOR; ZANETI JUNIOR, 2009).

De modo que tais direitos deixam de pertencer à esfera individual de cada um sendo ao mesmo tempo de todos, são a consagração do ideal da fraternidade, que possuem a sua origem na terceira revolução industrial (a revolução tecnocientífica, dos meios de transporte e comunicação).

São exemplos desses os direitos, também conhecidos como de terceira geração, os relacionados ao meio ambiente sadio, os ligados à preservação do patrimônio sócio cultural e com os bens e de valor artístico, estético, histórico e à cidade. No ponto específico do direito à cidade, esse necessariamente perpassa por questões relacionados à propriedade de terra e aos problemas da segregação, com conseqüentes projetos de reforma urbana que acabam por colocar em xeque as estruturas da sociedade burguesa e as próprias relações sociais cotidianas (LEFÈBVRE, 2001).

Discute-se ainda uma quarta geração de direitos fundamentais que, para Bobbio (2002), seriam direitos relacionados à bioética e à engenharia genética. Apesar de ser importante a regulamentação deste aspecto, sob a égide dos direitos fundamentais, entendemos que os direitos fundamentais de quarta dimensão não são estes, mas sim os direitos relacionados à participação política mais efetiva, os direitos relacionados à autonomia individual e coletiva e à democracia. Esses aspectos do direito ganham relevo com a globalização política.

Nesse mesmo sentido, entende Bonavides:

A globalização política neoliberal caminha silenciosa, sem nenhuma referência de valores. [...] Há, contudo, outra globalização política, que ora se desenvolve, sobre a qual não tem jurisdição a ideologia neoliberal. Radica-se na teoria dos direitos fundamentais. A única verdadeiramente que interessa aos povos da periferia. Globalizar direitos fundamentais equivale a universalizá-los no campo institucional. [...] A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. É direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. [...] os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a

pirâmide cujo ápice é o direito à democracia (BONAVIDES, 2006, p. 571 - 572).

Do mesmo modo entende Novellino, pois os direitos fundamentais “compendiam o futuro da cidadania e correspondem à derradeira fase da institucionalização do Estado social, sendo imprescindíveis para a realização e legitimidade da globalização política” (NOVELINO, 2008, p. 229).

Dessa forma, o direito à democracia, à participação política, o direito de decidir os rumos das vidas dos cidadãos, nessa quarta dimensão de direitos fundamentais, deve depender dos próprios cidadãos, que devem ter consciência e conhecimento de causa para decidir a melhor forma de gerir a coisa pública, devendo-se buscar ao máximo a participação e a democratização de tantas quantas possíveis instâncias de poder. Se tais direitos se aplicam em instâncias de poder mais altas, com mais razão ainda se exige a aplicação em relação a alçadas mais diretamente relacionadas com populações interessadas, como é o caso da UFPA, uma autarquia federal que, em face ao exposto, deve ter seus canais de participação em tantas quantas forem as vias necessárias, principalmente em relação aos que têm sua influência de forma mais latente, como no caso dos técnicos administrativos, professores, alunos e comunidade do entorno.

Com efeito, as características da impessoalidade e da coerência da lei não mais existem. A vontade legislativa agora é a vontade dos ajustes legislativos de pressões de grupos organizados. Não apenas a perspectiva interna da lei que teve mudanças, deixando de ser resultado de uma vontade homogênea e coerente para ser o resultado da participação e também da pressão de vários grupos sociais, e além do questionamento da noção de que o direito tem origem no Estado (MARINONI, 2008).

Isso aconteceu não apenas devido à negação do Estado a determinados setores da sociedade, abrindo margem para “ordenamentos privados” sem relações com o Estado formal, um verdadeiro poder paralelo, como no caso das chamadas associações de bairro do Rio de Janeiro (MARINONI, 2008), ou o mesmo caso da violência e da criminalidade oriunda do tráfico de drogas presentes nos bairros de entorno da UFPA, como é o caso da Terra Firme (COUTO, 2008).

Quando se afirma que a lei é fruto do pluralismo e da coalização das forças sociais não se nega que a sua fonte de produção seja o Estado. Mas, no momento em que se desloca a perspectiva do pluralismo de formação da lei para o pluralismo

de fonte, fica claro que o direito não tem mais origem apenas no poder do Estado. Aqui, cai por terra uma das grandes marcas do positivismo clássico, que via apenas o direito na lei chancelada pelo Estado (MARINONI, 2008).

Dessa forma, o princípio da legalidade não mais pode ser visto como da maneira do clássico positivismo. Como se reconhece que a lei é resultado da coalização de forças de diversos grupos sociais, o que frequentemente leva a contornos egoísticos, torna-se clara a necessidade de submeter a produção normativa a um controle que leve em consideração princípios de justiça (MARINONI, 2008).

De fato, ainda que inexista consciência dessa noção de pluralismo, é preciso uma ausência muito grande de qualquer percepção crítica acerca da realidade fática para se chegar à conclusão de que a lei não precisa de controle, por ser um fruto dos bons, que se coloca acima do bem e do mal (MARINONI, 2008). A própria história se encarregou de demonstrar arbitrariedades, barbáries e discriminações chanceladas por leis que seriam formalmente impecáveis (ARENDR, 1962).

Dessa forma, tornou-se necessário encontrar instrumentos capazes de controlar as leis conforme os princípios de justiça. E essa noção é necessária, conforme Castoriadis:

uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta, ou seja, onde existe sempre a possibilidade socialmente efetiva de interrogação sobre a lei, sobre o fundamento da lei. Eis aí uma outra maneira de dizer que ela está constantemente no movimento de auto-instituição explícita (CASTORIADIS, 1983, p. 33).

Mas para que o conteúdo axiológico da justiça pudesse confrontar as leis, é necessário que os princípios ligados à justiça estejam em uma posição superior no ordenamento legal e, desse modo, foram postos vários princípios implícitos e explícitos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

Essa Constituição, para que possa controlar a lei, deixou de ter resquício de flexibilidade, passando a serem rígidas (não no sentido de imutabilidade), além de passarem a adotar plena eficácia normativa. Se antes, a Constituição tinha muitas artigos sem eficácia, deixando grande liberdade para a lei tratar dos temas sem grandes preocupações, no atual contexto, isso não é mais possível. “A lei, dessa forma, perde seu posto de supremacia, e agora se subordina à Constituição”

(MARINONI, p. 46).

A lei encontra seus contornos e limites nos princípios constitucionais, ficando amarrada substancialmente à totalidade dos direitos positivados na Constituição. A lei deixa de ter validade em si mesma, dependendo de sua adequação aos direitos fundamentais. Se antes todos os direitos eram limitados pela lei, atualmente se adota o entendimento de que as leis devem estar em conformidade com os direitos fundamentais (ALEXY, 2011).

Como a lei deixou de ser seu próprio fundamento, ainda que seja uma norma fundamental, passando a se subordinar a princípios gerais de direito e de justiça, cabe à teoria do direito não mais simplesmente descrever lei, deve o jurista adequar a lei com uma compreensão crítica aos princípios de justiça e gerais de direito plasmados na constituição.

Esse pós-positivismo, que é chamado de neoconstitucionalismo, exige uma compreensão crítica da lei em face à Constituição. O presente entendimento é deveras importante para a compreensão e conclusão de que tais princípios conferem unidade e harmonia ao sistema. As normas constitucionais implícitas e explícitas tem plena eficácia jurídica (MARINONI, 2008).

Uma das marcas desse neoconstitucionalismo é a concretização das prestações materiais prometidas à sociedade, servindo como ferramenta à implementação de um verdadeiro Estado Democrático Social de Direito. Dentre as principais características, podemos mencionar: a positivação e concretização de um catálogo de direitos fundamentais; a onipresença dos princípios e das regras; inovações hermenêuticas; densificação da força normativa do Estado; o desenvolvimento de uma justiça distributiva (AGRA, 2008).

Esse novo modo de pensar a lei com base na constituição possui reflexos muito claros também no modo de como se deve gerir o patrimônio institucional e também como devem os administradores públicos proceder quando emitirem atos administrativos, como acontece no caso da UFPA. Ainda que não seja o objetivo fim da instituição, o princípio da defesa dos direitos fundamentais está plasmado no Estatuto da Universidade Federal do Pará. Quando trata dos princípios, inclui “a defesa dos direitos humanos e preservação do meio ambiente” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006, p. 1). O simples fato de o estatuto da instituição incluir este princípio, dada toda a sistemática constitucional, já a vincula em diversos



aspectos na garantia dos direitos fundamentais.

Além disso, quando o estatuto trata dos fins da universidade, um relevante para a análise em questão é “cooperar para o desenvolvimento regional, nacional e internacional” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006, p. 1). Ou seja, através dos seus diversos meios que serão explicitados em capítulos posteriores, a UFPA possui um compromisso com o desenvolvimento dos bairros do entorno.

O modelo normativo do neoconstitucionalismo não é meramente descritivo ou deontológico, mas sim axiológico, ou seja, valorativo. No constitucionalismo anterior ao atual período, a diferença entre as normas constitucionais e inferiores à lei maior era apenas de grau. Aqui, no neoconstitucionalismo, a diferença se faz também no campo axiológico. A Constituição possui valor em si (AGRA, 2008).

De outra forma, o pensamento dominante de outrora era que o caráter de limitação do poder, atualmente, o caráter ideológico é o de concretizar os direitos fundamentais. Então, por ser um ente pertencente à administração pública indireta, a UFPA não está dissociado deste novo paradigma constitucional.

É importante ter-se em mente que, diferentemente do que se pode pensar em uma visão de mundo estritamente positivista, o Estado não é “neutro”. Ainda que existam princípios de direito (como os da legalidade, da impessoalidade, moralidade), que devem ser seguidos em sua máxima eficácia, é inegável que no mundo fático, afastado ao mundo positivista sonhado por Kelsen (1945), o Estado é dominado por instâncias de poderes e classes sociais dominantes, mas o reduzir a apenas isso é simplório dada a sua complexidade.

Nesse aspecto, que não é o único, ele pode ser entendido como uma condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe, e tendente a produzir intervenções conforme os interesses de grupos e classes dominantes, que possuem mais recursos e também maior capacidade de influência (POULANTZAS, 1985).

O Estado é uma criação histórica que pode ser datada e localizada: Mesopotâmia, Leste e Sudeste Asiáticos, América Central pré-colombiana. Uma sociedade sem Estado é possível, e até desejável para alguns. Todavia, uma sociedade sem instituições explícitas de poder é totalmente absurda, o que levaria ao erro de Marx e também das concepções anarquistas (CASTORIADIS, 2002).

O ser humano inexistente no mundo extra social. A própria linguagem é intrínseca ao ser humano, desse modo, também não podemos conceber um indivíduo sem linguagem, pois os limites do pensamento e do mundo são os limites da linguagem (WITTGENSTEIN, 2001), e não existe linguagem se não como criação e instituição social.

Desse modo, “fora da sociedade, o ser humano não é nem um bruto nem Deus (Aristóteles); ele simplesmente não é, não pode existir nem fisicamente nem, sobretudo, psiquicamente” desse modo, “o ser-sociedade são as instituições e as significações imaginárias sociais que estas instituições encarnam e fazem existir na efetividade social. São essas significações que dão um sentido [...] para a vida, para a atividade, para as escolhas, para a morte dos humanos” (CASTORIADIS, 2002, p. 257).

Ou seja, o homem, portador de sua individualidade, dignidade, ser social depende intimamente das instituições sociais, pois, que definem, inclusive, relações de poder. O fato de se ter nascido em determinado país em determinado período histórico irá determinar a maioria absoluta das atitudes e concepções que aparentemente são de livre escolhas, desde profissões, gostos musicais ou mesmo concepções de Deus.

Desde o nascimento, o sujeito humano é presa de um campo sócio-histórico, é colocado sob domínio ao mesmo tempo do imaginário coletivo instituinte da sociedade instituída e da história, da qual esta instituição é o resultado provisório (CASTORIADIS, 2002, p. 258).

Paralelamente a este poder implícito, sempre existiu um poder explícito, instituído e constituído de maneira específica, portador de instrumentos e dispositivos particulares de funcionamento, com sanções legítimas e a maneira como pode ser acionado este poder (CASTORIADIS, 2002).

Desse poder explícito resulta a necessidade de instâncias instituídas de maneira explícita, capazes de tomar as decisões e governar a sociedade, com poderes para legislar, executar, julgar litígios e também governar.

De fato, esse tipo de instituição tem acompanhado a humanidade em quase a totalidade da história humana, trata-se das sociedades heterônomas (CASTORIADIS, 2002). Sociedades que explicam a criação das instituições da

sociedade das mais diversas formas, imputando-a uma fonte extra social, exterior à coletividade de fato: os ancestrais, os heróis, os deuses, Deus, as leis do mercado (SMITH, 1981), à norma fundamental (KELSEN, 1945).

Essa situação só foi rompida em dois momentos históricos: na Grécia Antiga e na Europa Ocidental, com a criação da filosofia e da política (CASTRIADIS, 2002). De fato, ainda somos descendentes do rompimento que se teve na Europa, no período iluminista.

Os ecos mais longínquos desses questionamentos encontram seu fundamento em Aristóteles (2007), que dividia o poder em três instâncias: o corpo deliberante, a magistratura e o corpo judiciário. Mas o estudo mais aprofundado da divisão do poderes se deu com o Barão de Montesquieu, que identificou na tripartição dos poderes um objetivo nobre: impedir a concentração de poderes para preservar a liberdade (MONTESQUIEU, 2002).

Em tais sociedades o fechamento do sentido tende a ser rompido. Tal ruptura implica na rejeição de toda autoridade que não presta contas e da razão e justificativa à validade do direito e suas enunciações. Essa auto instituição é um movimento incessante, que busca uma sociedade tão livre quanto possível (CASTORIADIS, 2002). Uma sociedade mais democrática.

Essa perspectiva de Castoriadis é chamada de “perspectiva autonomista”. Conforme tal visão, percebe-se que as modernas democracias ocidentais não passam de “oligarquias liberais”, nas quais uma minoria de poderosos dirigem e uma minoria de cidadãos é dirigida, uma vez que as esferas decisórias são fechadas à participação popular, com a informação trazida às massas de forma filtrada ou mesmo manipulada (SOUZA, 2000).

Então, a perspectiva autonomista engloba dois sentidos que são relacionados intrinsecamente: a autonomia coletiva, que é o explícito autogoverno de uma dada sociedade, o que só é alcançado com garantias político institucionais assim como uma possibilidade efetiva de igualdade de chances de participação em processos de decisão relevantes na esfera pública; e a autonomia individual, ou seja, a capacidade de indivíduos realizarem suas escolhas em liberdade, com responsabilidade e conhecimento de causa. O inverso da autonomia é a heteronomia, que é uma situação em que as leis que regem a vida da coletividade

são impostas por uma minoria, em uma clara assimetria de poder, e um déficit de democrático (SOUZA, 2000).

Criticando as posições acerca da autonomia, Reale (1987) afirma que sempre obedecemos a regras que não são postas por nós mesmos, e é inevitável o caráter de heteronomia em toda e qualquer ordem jurídica. Ou seja, para ele seria impossível uma ordem autônoma.

De fato, a vigência do binômio capitalismo/democracia representativa, apontado por Castoriadis (1983), acaba por inviabilizar a real democracia. Suas ideias político-filosóficas tendem para uma refundação da democracia, no que ele chama de projeto de autonomia, buscando na herança da *pólis* grega<sup>9</sup>, além da experiência dos conselhos operários e o debate em torno da autogestão da produção dos trabalhadores, desvinculando-se do marxismo (e sua veia autoritária) sem recair, contudo, na proposta anarquista (SOUZA, 2010).

A ideia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados, a autonomia coletiva que abrange garantias político-institucionais (inclusive o acesso às informações e participação nos processos decisórios), bem como uma possibilidade efetiva de autonomia individual, ou seja, a capacidade de indivíduos realizarem suas escolhas com liberdade, responsabilidade e conhecimento de causa.

A proposta de Castoriadis (1983) não visa a uma sociedade “perfeita” tal qual a comunista buscada pela visão marxista tradicional. Busca-se, sim, uma sociedade em que não existe um rompimento na separação entre dirigentes e dirigidos, dando-se maiores oportunidades de surgimento de uma esfera pública dotada de vitalidade e com o apoio de cidadãos participantes, conscientes e responsáveis. Essa teoria é relevante ao trabalho, pois será um dos principais critérios na análise da relação da UFPA com os seus bairros de entorno.

### 2.3 Princípios e direitos fundamentais

Conforme exposto acima, os direitos fundamentais são direitos reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado, mas tal definição ainda não compreende o seu valor, apenas os localizam

---

<sup>9</sup> Contudo, herança do mundo grego deve-se dar de maneira crítica, uma vez que se percebe as inúmeras falhas no ideal democrático grego baseado em um sistema que dependia dos escravos.

topograficamente no Direito. Não existe maneira de se conceituar de maneira imutável qual o conteúdo dos direitos fundamentais. Na busca dessa definição, seria possível formular teorias das mais variadas espécies, como teorias históricas que explicam o desenvolvimento dos direitos fundamentais, teorias filosóficas que se preocupam em esclarecer seus fundamentos, ou ainda teorias sociológicas que se preocupam com a função dos direitos fundamentais no âmbito do sistema social, para citar apenas três exemplos de Alexy (2011).

Então, o ponto de partida para a definição é classificá-lo como o conjunto de direitos mínimos necessários à preservação da dignidade da pessoa humana (BRITO FILHO, 2004). É importante ter-se em mente que todos os direitos fundamentais têm alguma ligação primordial com o princípio da dignidade da pessoa humana, e devido a tal importância, o referido princípio deve ser estudado com cautela (SARLET, 2004).

Expressamente reconhecido na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), como um dos fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito (Brasil, 2012), o constituinte reconheceu expressamente que o Estado vive em função da pessoa humana, e não o inverso, já que o homem constitui a finalidade, e não atividade meio do poder estatal (SARLET, 2004). Dessa forma, não é nenhum exagero afirmar que tal princípio é o mais precioso valor da ordem jurídica brasileira.

Com expressa determinação na lei máxima do Brasil, os princípios têm sido aplicados na ordem jurídica, nos julgamentos e na legislação, havendo inclusive uma reaproximação do direito com a moral, afastando-se das teorias kelsenianas. Por tais razões, na análise da estrutura da teoria dos direitos fundamentais, a mais importante das diferenciações que necessita ser feita é a diferenciação entre regras e princípios. Essa diferenciação é fundamental não apenas nos direitos de liberdade e de igualdade, mas também nos direitos de proteção, de organização, procedimento e também prestações em sentido estrito (ALEXY, 2011).

Preambularmente, deve-se ter em mente que princípios e regras são duas espécies de normas. Os princípios, tanto quanto as regras, são razões para juízos concretos de dever ser, mas de espécies muito diferentes. Portanto, a diferenciação que se faz é uma diferenciação entre duas espécies de normas (ALEXY, 2011).

Há muitos critérios para a diferenciação entre tais espécies de normas, mas, o mais utilizado é o da generalidade. Desse modo, princípios são normas com grau

de generalidade relativamente elevado, ao passo que o grau de generalidade das regras é baixo. Conforme exemplo tirado da legislação alemã:

um exemplo de norma de grau de generalidade relativamente alto é a norma que garante liberdade de crença. De outro lado, uma norma de grau de generalidade relativamente baixo seria a norma que prevê que todo preso tem o direito de converter outros presos à sua crença (ALEXY, 2011, p. 87).

O principal ponto na distinção entre regras e princípios é que estes últimos são normas que ordenam algo a ser realizado na maior medida possível, dentro dos limites jurídicos e fáticos do caso em concreto. Então, princípios são mandamentos de otimização que se caracterizam por ser satisfeitos em diversos graus e também de que a medida de sua satisfação não depende apenas dos limites de fato, mas também dos limites de direito. E as limitações de direito são caracterizadas pela colisão entre princípios e regras (ALEXY, 2011).

Às regras se aplica o preceito da total satisfação ou a sua não satisfação. Se ela é válida, deve-se adotá-la em sua integralidade. Dessa forma, a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa.

Uma definição clássica de princípio no ordenamento jurídico nacional, é:

princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critérios para exata compreensão e inteligência deles, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos (MELLO, 2009, p. 53).

Mas a diferenciação entre regras e princípios se mostra de maneira mais clara nos casos de colisões entre princípios e de conflitos de regras. Nesse caso, não há grandes dúvidas, pois, a não ser que exista uma cláusula de exceção àquela regra em um caso específico, apenas uma delas será válida no caso em concreto.

Na colisão de princípios deve-se solucionar de maneira totalmente diferente ao caso das regras. No direito brasileiro, o critério seguro é a utilização da regra de ponderação de interesses, sempre se buscando o valor máximo da CRFB: a dignidade da pessoa humana (SARMENTO, 2002).

Se dois princípios colidem, um deles deverá ceder, mas sem significar que o outro é inválido, ou que haja uma cláusula de exceção. O que ocorre é que um deles tem precedência em face do outro em determinadas condições (ALEXY, 2011). Quando se trata de regras, estas ocorrem na dimensão da validade; ao passo que, tratando-se de princípios, a colisão ocorre além dessa, na dimensão do peso. Princípios com maior peso tem precedência (DWORKIN, 1978).

Inúmeros exemplos podem ser buscados na jurisprudência do Brasil, ou mesmo em consulta a outros países, como o Tribunal Constitucional Alemão (ALEXY, 2011). Uma decisão emblemática que trata da colisão de princípios é a utilizada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que ponderou interesses da reserva do possível com a dignidade da pessoa humana, que segue na sua literalidade:

a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos Direitos Fundamentais, já que, quanto a estes, não cabe ao administrador público preterir-los em suas escolhas. Nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários. Isso, porque a democracia não se restringe na vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais.

[...]

Com isso, observa-se que a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial (BRASIL, 2010, p. 1-2).

A Constituição confere dignidade além de proteção especiais aos direitos fundamentais, seja no momento em que afirma que as normas e garantias fundamentais têm aplicação imediata, ou seja quando os inseriu no rol de cláusulas pétreas, ou seja, as cláusulas que não podem ser suprimidas do texto constitucional (BRASIL, 2012).

Nesse diapasão, os direitos fundamentais podem ser vistos em sentido material ou formal. No segundo sentido, se exaure unicamente em estar presente no texto, como por exemplo todos os direitos e garantias constantes no Título II da carta magna, que tem o título “Dos direitos e garantias fundamentais”. Todavia, admite-se pacificamente a existência de direitos fundamentais não previstos nesse título (BRASIL, 1994). A fundamentalidade desses direitos não presentes no título próprio

da Constituição se origina do fato de que repercutem sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade, quando se fala que possuem uma fundamentalidade material (MARINONI, 2008).

Ora, se a CRFB enumera um rol de direitos fundamentais no seu Título II (BRASIL, 2012), isso não exclui outros direitos igualmente fundamentais, como o direito ao meio ambiente ou o direito à cidade, que podem constar topograficamente em outros pontos da Constituição, ou mesmo fora dela, dado o seu caráter materialmente constitucional.

Sem embargo, os direitos fundamentais possuem dupla dimensão, uma dimensão objetiva e outra subjetiva. Com isso, deseja-se realçar que as normas de direitos fundamentais que podem ser subjetivadas não são pertinentes a apenas um sujeito, mas sim a toda a sociedade. De outra forma, os direitos fundamentais não apenas garantem direitos subjetivos como também irradiam princípios orientadores de todo o ordenamento jurídico (ALEXY, 2011).

Tais normas de direitos fundamentais afirmam valores que terminam por incidir na totalidade do ordenamento jurídico e também servem de luz às tarefas dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e às suas respectivas autarquias, como a UFPA. Dessa forma implicam em uma valoração de ordem objetiva. O valor objetivo de tais normas, revelado de forma objetiva se espalha sobre a compreensão da mundo jurídico. Nada obstante, uma importante consequência dessa dimensão objetiva dos direitos fundamentais é o dever de proteção pela via estatal dos direitos fundamentais (MARINONI, 2008).

Diante disso, fica o Estado obrigado a proteger os direitos fundamentais mediante prestações normativas e também no campo fático, e isto está diretamente relacionado com a UFPA, por ser ente de direito público subordinado a essas normas, não podendo se olvidar de observar os princípios de direitos fundamentais.

A própria instituição elencou para si alguns princípios, conforme se observa:

Art. 2º São princípios da UFPA:

- I. a universalização do conhecimento;
  - II. o respeito à ética e à diversidade e étnica, cultural e biológica;
  - III. o pluralismo de idéias e de pensamento;
  - IV. o ensino público e gratuito;
  - V. a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;
  - VI. a flexibilidade de métodos, critérios e procedimentos acadêmicos;
  - VII. a excelência acadêmica;
  - VIII. a defesa dos direitos humanos e a preservação do meio ambiente.
- (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006, p. 1)



Tanto esses princípios quanto qualquer outro ato administrativo emanado pela UFPA deve estar conforme os ditames da CF. Desse modo, na gestão da coisa pública, a totalidade dos atos da instituição deverão estar em pleno acordo com as normas e princípios constitucionais. Não pode um ato administrativo da instituição afrontar o princípio da dignidade da pessoa humano ou o da igualdade, a não ser que se faça uma ponderação de princípios e, em um caso específico, um princípio tenha mais peso que o outro.

A título de exemplo, quando a UFPA realiza atos que auxiliam na regularização fundiária dos moradores do seu entorno, aqui ela está em pleno acordo com o princípio da dignidade da pessoa humana, além de contribuir com a igualdade.

Um dos multiparadigmas possíveis à aplicação da teoria dos direitos fundamentais é a lembrada por Canhotinho (1992), que afirma que tais direitos também devem ser utilizados como direitos à participação. Ele lembra a necessidade de “democratização da democracia”, com a participação direta nas organizações.

Os cidadãos permanecem afastados das organizações e dos processos de decisão, dos quais depende afinal a realização dos seus direitos: daí a exigência de participação no controle das ‘hierárquicas, opacas e antidemocráticas empresas’; daí a exigência de participação nas estruturas de gestão dos estabelecimentos de ensino; daí a exigência de participação na imprensa e nos meios de comunicação social. Através do direito de participação garantir-se-ia o direito ao trabalho, a liberdade de ensino, a liberdade de imprensa. Quer dizer: certos direitos fundamentais adquiririam maior consistência se os próprios cidadãos participassem nas estruturas de decisão – ‘*durch Mitbestimmung mehr Freiheit*’ (através da participação maior liberdade) (CANOTLHO, 1992, p. 547).

Aqui toma importância o direito à cidade. Conforme toda a explanação até o momento, não se pode negar a sua fundamentalidade apenas pelo fato de não constar no Título II da CF (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) (BRASIL, 2012), como é o caso do direito a cidade, que encontra todo o ideal da reforma urbana plasmado em um capítulo próprio da carta magna, o Capítulo II do Título VII, que trata da política urbana (BRASIL, 2012). E ainda que não houvesse expressado previsão no texto, conforme o atual paradigma de hermenêutica constitucional, não se pode negar a fundamentalidade dos direitos apenas por não constarem

formalmente na lei das leis, podendo-se fazer uso do seu aspecto material, que no caso do direito à cidade, é inegavelmente materialmente constitucional.

### 2.3.1 O princípio da dignidade humana

Um dos princípios elencados como de maior importância pelo constituinte é o da dignidade da pessoa humana. E como todo o direito não pode se distanciar das premissas básicas da CRFB, dado o seu valor, como explanado acima, algumas premissas acerca de tal importante princípio merecem ser apresentadas. Além disso, devido à sua importância, não pode a UFPA deixar de observá-lo na sua atividade administrativa, o que inclui, inclusive, os moradores do entorno.

Conforme Farias e Rosenvald (2011, p. 160):

nessa trilha de raciocínio, repita-se à saciedade, que o mais precioso valor da ordem jurídica brasileira, erguido como fundamental pela Constituição de 1988 é a dignidade humana [...] impõe reconhecer a elevação do ser humano ao centro de todo o sistema jurídico, no sentido de que as normas são feitas para a pessoa e para a sua realização existencial, devendo garantir um mínimo de direitos fundamentais que sejam vocacionados para lhe proporcionar a vida com dignidade

Então, dada a importância de tal princípio para toda a ordem jurídica com um todo, incluindo a administração indireta, é pertinente que busquemos tratar do assunto. Mas, antes de evoluir sobre como o princípio da dignidade da pessoa humana é tratado, é necessário um questionamento preliminar: em que consiste o princípio da dignidade da pessoa humana?

Conceituar dignidade da pessoa humana de maneira fixa é algo deveras complexo, uma vez que o supracitado princípio constitui uma categoria axiológica aberta; mas, inicialmente, devemos destacar que tal princípio é uma qualidade intrínseca da pessoa humana, irrenunciável e inalienável, pois qualifica o ser humano como tal, sendo inseparável de todo homem. Verifica-se que o reduzir a uma forma abstrata e genérica só parece ser possível mediante o estudo de cada caso em concreto.

Dignidade é um valor subentendido a inúmeras regras de direito. Proibir toda ofensa à dignidade da pessoa é uma questão de respeito ao ser humano, forçando o direito positivo a proteger, garantir e vedar atos que possam a vir a ofender a

dignidade da pessoa humana, inclusive na esfera dos direitos sociais (NASCIMENTO, 2005).

Não é exagero afirmar que o mais precioso valor do ordenamento jurídico do Brasil, erigido como fundamental em sede constitucional é a dignidade humana, vinculando as normas a este princípio, inclusive as relacionadas ao direito à cidade. Garantir a regularização fundiária, condições de saneamento, prestar serviços são meios de concretizar tal princípio.

Desse modo, “o postulado fundamental da ordem jurídica brasileira é a dignidade humana, enfaixando todos os valores e direitos que podem ser reconhecidos à pessoa humana, englobando a afirmação de sua integridade física, psíquica e intelectual, além de garantir a sua autonomia e livre desenvolvimento da personalidade” (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 160).

A escolha do princípio da dignidade da pessoa humana como alicerce básico da República, juntamente com o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e a marginalização, redução das desigualdades sociais, em conjunto com o conteúdo positivado no parágrafo 2º do artigo 5º, no sentido de não exclusão de qualquer direito ou garantia, ainda que implícitos, configura cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana, valor máximo do ordenamento pátrio (TEPENDINO, 2001).

Levando em consideração essa carga que porta o princípio, pode-se concluir que não se assegura o direito à vida, simplesmente, mas à vida digna (FARIAS; ROSENVALD, 2012).

A dignidade humana traz intrinsecamente uma dupla face, uma eficácia positiva, ou seja, requerendo-se obrigações do Estado e uma eficácia negativa, mandamentos de restrição ao Poder Público e às demais pessoas.

O princípio da dignidade humana não tem sua abrangência restrita apenas ao campo científico e normativo, uma vez que a jurisprudência dos tribunais também tem fundamentado suas decisões, inclusive no âmbito do direito à moradia, conforme se observa:

A questão habitacional é um problema que possui âmbito nacional, e suas causas devem ser buscadas e analisadas sob essa extensão, devendo ser assumida pelos vários segmentos da sociedade, em mútua colaboração na busca de soluções, eis que a habitação é elemento necessário da própria dignidade da pessoa humana, encontrando-se erigida em princípio

fundamental de nossa República (art. 1º, III, da CF/88) (BRASIL, 1999, p. 58)

Tem-se caminhado nesse sentido, mas ainda é preciso muito para se efetivar no caso concreto do dia a dia a dignidade humana como postulado básico da ordem jurídica. Deve-se exigir que as bases do neoconstitucionalismo irradiem sua luz a todo o direito. Em outras palavras, todas as normas devem ser adequadas ao princípio da dignidade humana e aos valores constitucionais.

Então, surge um conceito contemporâneo de personalidade jurídica baseada em um mínimo ético que não podem ser violados nem pelos membros do poder público nem por parte dos demais membros da sociedade privada (FARIAS; ROSENVALD, 2012). E, conforme esse mínimo, deve-se rever normas de todo o direito, baseados na dignidade humana, isso se aplicando ao direito à propriedade, à moradia, à educação, ao meio ambiente, à cidade, este último que nos interessa de perto, pois o presente trabalho trata da relação da UFPA com o seu entorno pelo ponto de vista do direito à cidade e, na garantia desses direitos, um dos principais pontos que deve ser levado em consideração. Quando a instituição autárquica auxilia moradores da área de entorno à sua regularização fundiária, aqui está se agindo conforme a dignidade, mais especificamente, contribuindo para a vida digna.

Se não estivesse presente apenas por ser parte do texto constitucional, a dignidade se reflete em muitos fins institucionais da universidade, pois quando se busca garantir o desenvolvimento regional, em muitos aspectos está também se concretizando a dignidade humana.

### 2.3.2 Princípio da igualdade

É impossível se pensar em Estado Democrático de Direito sem a presença do princípio da igualdade. Embora essa seja uma frase de impacto forte e também indubitável a qualquer pessoa, pois, afinal de contas é praticamente insustentável tanto do ponto de vista lógico quanto do ponto de vista ético ou mesmo legal (de uma maneira fechada e antiquada) qualquer tese que expresse claramente que uma determinada classe, raça, credo, profissão ou grupo de pessoas deve ser tratado de maneira desigual, com vantagens explícitas sem algum questionamento quanto à natureza, origem ou justificativa desse tratamento desigual.

Contudo, o princípio da igualdade é uma expressão vaga, ambígua e com conotação retórica assente (NEVES, 2008), o que pode acarretar inúmeras interpretações, exigindo-se, portanto, uma delimitação.

A importância de tal princípio para a construção do projeto democrático brasileiro é tamanha que ele foi positivado na carta magna no *caput* do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, explícito em: “todos são iguais perante a lei” (BRASIL, 2012, p. 21). Desse dispositivo, é pacífico que não se deve adotar o entendimento simplista de que todos são iguais, mas que a própria lei não pode ser editada em desconformidade com a isonomia (MELLO, 2011).

Nesse sentido, percebe-se que a igualdade presente na constituição não é uma simples “igualdade de fato”, mas sim uma “igualdade de direito”, que no contexto do Estado Democrático de Direito deve ser tratada como uma igualdade jurídico-política. Uma cautela se faz necessária, a presença de tal princípio fundamental não deve ser sobrecarregada de ideologia ou ingênuas quanto ao seu alcance em relação aos indivíduos e grupos. O princípio se refere, antes, à integração, ao acesso igualitário aos procedimentos jurídico-políticos do Estado Democrático de Direito (NEVES, 2008).

Um equívoco comum é imaginar o princípio da igualdade como a homogeneidade da sociedade. Essa confusão se apresenta quando se tem uma postura simplista em relação à postura da sociedade contemporânea e da democracia. A complexidade e a heterogeneidade social são pressupostos da plena aplicação do princípio jurídico-político da igualdade (NEVES, 2008). Ou seja, não se pode exigir que todos sejam tratados de forma idêntica em todos os aspectos, até porque a sociedade não é composta por pessoas em situações de igualdade. As pessoas não são idênticas, nem mesmo gêmeos univitelinos são totalmente idênticos.

Então, o princípio da igualdade só é possível e viável quando nas diversas esferas autônomas de comunicação exista o respeito recíproco simétrico às diferenças (NEVES, 2008).

É necessário se buscar critérios para a aplicação do princípio da igualdade, pois, além de o legislador não poder tratar todos da mesma forma, devem haver critérios e conteúdos para que se possa fazer a distinção que seja lícita em um Estado Democrático de Direito.

Um ponto de partida seguro pode ser a concepção de Aristóteles (2007) que é uma fórmula que pode ser generalizada do seguinte modo: o igual deve ser tratado igualmente, ao passo que o desigual deve ser tratado desigualmente.

Tal fórmula pode ser interpretada de duas maneiras bastante distintas. Uma primeira forma significa que o legislador deve adotar fórmulas lógicas universais condicionadas, de modo que “para todo  $x$ , se  $x$  tem as propriedades  $E_1, E_2, \dots E_n$ , então, para  $x$  deve valer a consequência jurídica  $R$ ” (ALEXY, 2011, p. 397).

Esse modo de interpretar recai no equívoco apontado por Neves (2008): ao se adotar uma postura simplificadora em relação à caracterização da sociedade moderna e da democracia, será apresentada uma confusão entre igualdade jurídico-política e homogeneidade da sociedade.

A complexidade e a heterogeneidade social são pressupostos na emergência e concretização do princípio da igualdade, por isso, a vinculação substancial que deve ser dirigida ao legislador só se obtém do segundo modo possível de interpretação da norma da igualdade: não como uma exigência dirigida ao seu conteúdo, ou uma interpretação meramente formal, mas na busca de um dever material de igualdade (ALEXY, 2011).

A noção de igualdade, de acesso igualitário aos procedimentos refere-se à neutralização das desigualdades fáticas quando se considera as pessoas e os grupos. Além disso, é imprescindível que na esfera pública pluralista tenha-se desenvolvido a noção de que as diferenças sejam consideradas e respeitadas (NEVES, 2008).

Esse é um dos problemas das democracias hodiernas: a ideia que se forja a democracia na manifestação de uma maioria. São muitos os problemas relacionados a essa simplificação da democracia à mera medida aritmética, conhecidas desde os tempos remotos da implantação de um regime democrático (GOMES, 2002).

Então, é pertinente a noção de direito e igual respeito e consideração de Dworkin (2005), que consiste em ser tratado como igual, que é diferente do direito de igualdade de tratamento. Essa última diz respeito a uma paridade de oportunidades, recursos e encargos, um direito derivado do primeiro. O direito a ser tratado como igual é um pressuposto necessário para a institucionalização do direito à igualdade (igual tratamento).

O direito de igual respeito e consideração depende da existência de uma esfera pública na qual seja presente e generalizado o acatamento simétrico e generalizado às diferenças. Se o sistema jurídico procede a uma distribuição desigual de oportunidades de recursos, não é cabível falar de direito de igual respeito e consideração assentado em uma esfera pública pluralista (DWORKIN, 2005).

Um dos problemas de maior relevância no que toca a abordagem do princípio da igualdade é o que toca aos programas, políticas e serviços públicos voltados a estabelecer vantagens em favor de grupos sociais discriminados. Sobre essa questão, Dworkin (2005) manifestou-se positivamente em relação às ações afirmativas, que poderiam ser aplicadas políticas ou programas em favor de grupos desfavorecidos, justificando-se caso seja necessário tratá-los como iguais, dada a sua situação.

Sem entrar profundamente no mérito acerca das ações afirmativas, o ponto que interessa para o presente trabalho é que elas podem ser compatíveis com o núcleo do princípio da igualdade. As discriminações inversas apresentam sua compatibilidade com o princípio da igualdade quando se pode enfrentar dessemelhanças reais entre casos, pessoas ou situações quando algum grupo encontra seus direitos fundamentais tolhidos. A presença de discriminação social negativa implica em obstáculos reais ao exercício de direitos, e isso justifica a aplicabilidade de ações afirmativas em favor de determinados grupos e indivíduos, como no caso de programas sociais e também de extensão universitária voltados à garantia de direitos, como é o caso dos projetos do programa de regularização fundiária da UFPA na área do entorno se faz muito presente, uma vez que são áreas extremamente pobres. Grande parte do bairro foi ocupado por invasões, não possuindo saneamento básico ou serviços. A aplicação das políticas públicas nessa área é de fato a aplicação prática da igualdade de respeito e consideração.

Essas ações podem se fazer presente de diversas formas, inclusive com implicações no direito à cidade. Conforme Nalini:

A verdade é que a megalópole reforça as desigualdades. Desde a década de 70 do século passado se conhece a ideia de espoliação urbana, que Lúcio Kowarick elaborou como “ausência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que, conjuntamente com o acesso à terra, se mostram socialmente necessários à reprodução urbana dos trabalhadores”. O pobre é usado como reservatório de mão de obra, é tratado como excluído social, considerado *underclass* e condenado à subcidadania (NALINI, 2011, p. 8).

A subcidadania é um processo político que produz e reproduz uma concepção de ordem excludente, manifestando-se na irregularidade, na ilegalidade e na clandestinidade em face ao corpo jurídico que ignora a condição fática e a realidade socioeconômica da maioria, negando benefícios básicos para grande parte de moradores das cidades (KOWARICK, 2000).

É impossível imaginar e visualizar situação de igualdade entre um cidadão trabalhador, morador de um apartamento, com carro na garagem com outro que sobrevive em áreas de favelas, sem saneamento, serviços sociais ou garantias de que não ficará desabrigado de um dia para o outro, como ocorre com muitas famílias nos bairros de entorno da UFPA.

Então, as discriminações legais afirmativas ou inversas justificam-se com base no princípio da igualdade na medida em que regem proporcionalmente as discriminações sociais negativas contra membros de grupos desfavorecidos, desde que objetivem à integração jurídico-política igualitária de todos os cidadãos no Estado (NEVES, 2008), e tal concepção deve abranger não apenas os cidadãos do ponto de vista formal, mas alcançando também, e com maior incidência, os subcidadãos (KOWARICK, 2000) presentes nas favelas e demais aglomerados subnormais.

Mas apenas os princípios mais básicos do direito não seriam suficientes para que a garantia de direitos se dê de maneira mais efetiva. A UFPA apresenta alguns projetos no entorno que são relacionados ao direito à cidade, e, para que sejam aplicados de acordo com o neoconstitucionalismo, existem princípios próprios de direito urbanístico que devem ser seguidos, esses princípios serão tratados a partir de agora.

### 2.3.3 Demais fundamentos e princípios do direito urbanístico

A cidade preexiste à industrialização, mas a industrialização é responsável por caracterizar a sociedade contemporânea. As cidades apoiaram comunidades de camponeses e a libertação desses, mas também se aproveitaram disso. Os benefícios dos centros urbanos, locais de vida social e política acumulam não apenas riquezas *in natura*, mas também conhecimentos, técnicas e obras de arte e monumentos (LEFÈBVRE, 2001).



A cidade é uma obra. E por ser uma obra possui valor de uso, e o principal uso da cidade, ou seja, as suas ruas, praças, monumentos e prédios é “a festa”, que acaba por consumir de maneira improdutivo valores e dinheiro sem nenhuma vantagem específica, exceto o prazer (LEFÈBVRE, 2001)

Contudo, a industrialização é o principal indutor da urbanização, e este fenômeno moderno é um fenômeno derivado da sociedade industrializada. A Revolução Industrial foi responsável por gerar a urbanização, processo no qual a população urbana cresce mais rapidamente que a população rural, transformando os centros urbanos em aglomerados de fábricas e escritórios, com habitações pequenas e precárias, conforme realidade europeia do período posterior à revolução industrial (SILVA, 2012).

No caso da América do Sul, ocorreu uma ampliação maciça da cidade e da urbanização, todavia, com pouca industrialização, gerando cidades cercadas por enormes vizinhanças de favelas. Nesses países, o Brasil incluso, as antigas estruturas agrárias se dissolveram, resultando em camponeses sem posses migrando para as cidades buscando trabalho e subsistência (LEFÈBVRE, 2001).

Então, é cristalino que a urbanização acaba por gerar enormes problemas. É responsável pela desorganização social, formação de habitações carentes, desemprego, problemas de higiene, estética e saneamento básico. Modifica a utilização do solo e modifica de forma permanente a paisagem urbana.

No Brasil, as preocupações com essa questão iniciaram-se a partir da década de 1930, com a expansão do processo de urbanização do País. Entre as medidas legislativa que se deram após esse marco histórico, podemos apontar o Decreto-lei n. 25/37 (BRASIL, 1937), que tratou da proteção do patrimônio histórico-cultural; o Decreto-lei n. 58/37 (BRASIL, 1937), responsável por estabelecer normas acerca do parcelamento do solo urbano e venda de lotes a prestações, o Decreto-lei n. 3.665/41 (BRASIL, 1941), que cuidou da desapropriação para utilidade pública, e a Lei Federal n. 4.132/62 (BRASIL, 1962), tratando da desapropriação por interesse social.

Tal processo legiferante decorreu da modificação do conceito de propriedade existente no código civil de 1916 (BRASIL, 1916), de cunho liberal, encontrando apenas limitações externas, como o direito de vizinhança, fazendo com que o direito à propriedade fosse praticamente absoluto. A nova legislação civil de

2002 (BRASIL, 2012), modificou esse entendimento, conforme nova regra constitucional, exigindo respeito à finalidade social e econômica, bem como ao equilíbrio ecológico, histórico e artístico.

Independente da posição do legislador, as cidades continuavam crescendo de forma absurda, não só em números de moradores, como em problemas sociais, que o direito da época mostrou-se impotente frente à demanda.

O crescimento urbano se deu apresentando essas contradições, “realidade complexa, isto é, contraditória” (LEFÈBVRE, 2001, p. 12), sem que o poder público mostrasse uma posição clara frente aos crescentes problemas, como se vê:

A intervenção do Estado no domínio da propriedade, através da edição de lei urbanística que reprime o abuso de poder econômico, revela estratégia de política social, qual seja a de se promover alguma medida de justiça social, ainda que dentro dos limites do capitalismo. (FERNANDES, 1986, p. 116).

Percebendo que estava havendo cada vez mais um descompasso entre o direito e a realidade social, foi necessário ao poder público rever a sua maneira de atuação, “redefinir as formas, funções, estruturas da cidade (econômicas, políticas, culturais etc.), bem como as necessidades sociais inerentes à sociedade urbana” (LEFÈBVRE, 2001, p. 105).

Percebe-se claramente que a urbanização criou muitos problemas que precisam ser corrigidos pela atividade urbanística, orientando-se espaços para torná-los habitáveis. Conforme os dizeres de Meirelles, o urbanismo “é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem e comunidade” (MEIRELLES, 1990, p. 585).

Pode-se perceber que o tratamento do direito urbanístico não alcança apenas o embelezamento da cidade, a arte, como foi visto outrora (SILVA, 2012). Esse conceito evolui, incorporando necessidades econômicas, sociais, de locomoção e também de recreação lúdica, a chamada “festa”. Tudo isso é objeto da atividade urbanística.

De maneira sintética, pode-se falar que a atividade urbanística consiste na ação destinada a realizar os fins do direito à cidade, ação que se destina à aplicação dos princípios desse ramo do direito.

O direito urbanístico, uma das facetas do direito à cidade, como todo o direito, baseia-se em princípios, além dos princípios da dignidade da pessoa

humana, igualdade (fundamentais para que se fale em liberdade), que se complementam, conforme visão da teoria dos direitos fundamentais (ALEXY, 2011).

A relação dele com o princípio da dignidade da pessoa humana é a mais direta, uma vez que esse princípio deve servir como base e parâmetro para todas as áreas do direito. Conforme informado antes, é o valor mais relevante de nossa carta constitucional. Quando se realiza a regularização fundiária, ou qualquer outra ação que garanta direitos, se está aplicando em algum grau a dignidade humana, pois está se valorizando a vida digna.

O mesmo se aplica aos demais princípios, como a igualdade e liberdade, que devem servir como diretrizes, como ventos que guiam o direito à cidade em conformidade com o neoconstitucionalismo.

Os princípios não são um rol taxativo, sendo permitido que muitos mais se misturem à relação, dada a imutabilidade das relações sociais, e o caráter não estático dos princípios, no paradigma do pós-positivismo. Ao direito à cidade se aplicam os princípios fundamentais do direito administrativo, como a supremacia do interesse público sobre o privado, a indisponibilidade do interesse público (os princípios fundamentais e angulares do direito público), a legalidade (não podendo o Estado agir se não tiver essa ação fundamentada em um preceito legal), a moralidade (um vetor constitucional impregnado de um valor ético regendo as atividades do poder público), a eficiência, a proporcionalidade, a boa governança, dentre outros, por se tratar de atividade essencialmente pública (MELLO, 2008).

Além dos princípios gerais de direito público, existem outros que se aplicam diretamente ao direito urbanístico, como o de que o urbanismo é uma função pública, fornecendo ao direito urbanístico a característica de instrumento legal por meio do qual o poder público pode atuar no meio social e no domínio privado, ordenando a realidade do interesse coletivo, sempre seguindo as rédeas do princípio da legalidade e dos demais; o da coesão dinâmica das normas urbanísticas; o da justa distribuição dos ônus e benefícios derivados da atuação urbanística; o da participação pública na formação do planejamento urbano (SILVA, 2012).

Pode-se dizer que estes princípios estão incorporados ao Estatuto da Cidade, de maneira expressa ou implícita, especialmente nos dizeres constantes no art. 2º (BRASIL, 2001).

No decorrer do trabalho, outros princípios poderão ser suscitados por serem de importância cabal, como o da proporcionalidade, da boa fé objetiva, mas, sem dúvida, o princípio relacionado ao direito à cidade mais difundido é o da função social da propriedade. Citado em diversos momentos na Constituição da República Federativa do Brasil, (nos arts. 5º, XXIII; 170, III; 182 *caput*; 184, *caput*, 185, parágrafo único; 186) (BRASIL, 2012) é uma clara limitação ao direito de propriedade, devendo este exercer uma função social, não apenas individual. A propriedade privada está sujeita a limitações de função pública, não podendo ser utilizada inadequadamente.

A Constituição garante o direito à propriedade, mas este direito está submetido a um intenso processo de relativização, sendo interpretada conforme os parâmetros trazidos pelo legislador ordinário. Isso não significa que o legislador pode trespassar os limites da legalidade constitucionalmente estabelecidos. Deve-se garantir o direito à propriedade como garantia institucional ao Estado Democrático de Direito. As restrições legais impostas precisam observar parâmetros de direitos fundamentais, devendo estas serem proporcionais (MENDES, 2011)

Essa necessidade de ponderação entre os interesses individuais e coletivos é comum a todos os direitos fundamentais sendo aplicável inclusive no Supremo Tribunal Federal, quando rejeitou a arguição de inconstitucionalidade (BRASIL, 1942), quando o Ministro Ozimbo Nonato ressaltou que a redefinição do conteúdo ou a limitação do exercício do direito de propriedade deve ser decorrente de uma justa ponderação entre o direito de propriedade na ordem constitucional nacional e a necessidade de que se observe a sua função social.

Contudo, apesar de definido o conteúdo do princípio da função social da propriedade, muitos problemas urbanos ainda existem em decorrência da falta de planejamento da cidade, o que vem causando transtornos imensos à população. A cidade não consegue dar saneamento aos necessitados, não consegue prestar serviços públicos a todos, o problema do transporte público cada dia se agrava mais. É no mesmo sentido que afirmou Bobbio (2004) o problema essencial dos direitos fundamentais em nossos dias já não é o de sua fundamentação, mas sim o existente no campo da implementação.

**Fotografia 2- RESIDÊNCIAS NAS PROXIMIDADES DOS CANAIS:**é perceptível a falta de saneamento e violações de aspectos do direito à cidade nas áreas próximas aos canais, como no caso do bairro do Guamá



Fonte: Autoria Própria (2013).

Cite-se como exemplo a realidade vivenciada pelos moradores dos arredores dos canais, na cidade de Belém, como é o caso dos moradores do bairro do Guamá. Conforme se vê na foto 02, quem mora nas proximidades dos canais sofre constantemente com questões ligadas ao saneamento básico. Não dá para se afirmar que quem reside às proximidades desse canal possui um nível satisfatório de garantia do direito à cidade.

### 3 O AR DA CIDADE LIBERTA?DESENVOLVIMENTO, SERVIÇOS PÚBLICOS E DIREITO À CIDADE

#### 3.1 A noção de desenvolvimento sustentável

A UFPA, em seu estatuto, deixa claro que tem com uma de suas metas cooperar com o desenvolvimento, conforme pode-se perceber, quando trata dos fins institucionais dela:

cooperar para o desenvolvimento regional,nacional e internacional, firmando-se como suporte técnico e científico de excelência no atendimento de serviços de interesse comunitário e às demandas sócio-político-culturais para uma Amazônia economicamente viável, ambientalmente segura e socialmente justa (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006, p. 1)

Todavia, um debaterrecorrente no mundo contemporâneo que vem obtendo destaque na cena política e técnico-científica internacional é justamente saber do que se trata quando se fala na noção de desenvolvimento;ainda é importante ter-se em mente que esta noção, inobstante ter passado por constantes reformulações, tem como constante a presença em seu núcleo de uma proposta de desenvolvimento sustentável.

Mesmo que tal noção seja ainda ambígua e imprecisa, de um modo geral todos os esforços têm incorporado de alguma forma os postulados da sustentabilidade, procurando assegurar a permanência e a melhoria dos avanços da qualidade de vida, na organização econômica e na preservação do meio ambiente (BUARQUE, 2006).

Conforme Buarque (2006), o primeiro grande impacto nas consciências acerca da relação ambiental surge na transição dos anos sessenta para os anos setenta, com a combinação dos resultados da crise do petróleo e da publicação do Primeiro Relatório do Clube de Roma:“*The limits to growth*”. Com uma visão sólida e metodologia científica definida, ainda que questionada por alguns (FURTADO, 1973), o relatório mostrou perspectivas reais de esgotamento em médio prazo das principais fontes de matéria energética e das matérias primas do mundo.

De acordo com o documento, constatou-se que existem além de limites econômicos e geopolíticos para o crescimento e o desenvolvimento econômico,

os entraves ecológicos acabam por inviabilizar a generalização em escala global dos padrões de consumo nos níveis típicos dos países chamados desenvolvidos.

Por força da repercussão desses dois eventos, a conferência de Estocolmo (realizada entre os dias 5 a 16 de junho de 1972 na capital da Suécia) foi tomada como um importante marco na discussão acerca da questão dos estilos de desenvolvimento que os países desenvolvidos viriam a seguir.

Ocorre, no entanto, que a expressão desenvolvimento sustentável só viria a se popularizar efetivamente após a publicação do Relatório Brundtland, o documento intitulado “*Our Common Future*” (“Nosso Futuro Comum”), publicado em 1987 (SOUZA, 2010a). Conforme tal relatório, desenvolvimento sustentável é “o desenvolvimento que satisfaz às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 46).

Essa formulação é uma resposta aos problemas e desigualdades sociais visíveis no planeta, uma vez que a sistemática econômica vigente implica o sacrifício de uma parcela significativa da população que não tem suas necessidades mais básicas satisfeitas (cerca de um terço da população global que se encontra abaixo da linha de pobreza), além de representar ainda um esforço no sentido de se considerar a redução da degradação ambiental gerada pelo estilo de vida das sociedades atuais, que pode acabar por limitar as oportunidades de desenvolvimento das gerações futuras.

Apesar de tida como uma definição um tanto quanto vaga, e muito embora ainda seja necessária a realização de certas ponderações acerca da noção de desenvolvimento sustentável, decerto é possível, com base na proposta conceitual oferecida, a extração de noções gerais acerca do que se pretende ter como desenvolvimento sustentável para que se possa avançar na discussão, pelo que tal proposta mostra-se de extrema valia.

Antes mesmo de apresentarmos o que é sustentabilidade, é necessário distinguir o referido conceito de outro muito utilizado: biodiversidade. É comum em diversos ambientes, inclusive no científico, a confusão entre sustentabilidade e biodiversidade.

O conceito de biodiversidade é um dos grandes sucessos do movimento ecológico na sua tentativa de buscar apoio popular à sua causa ambiental (McGRATH, 1997). O sucesso se deve à capacidade do conceito de captar a importância do bem estar do planeta, dos seres humanos e das milhões de outras espécies que compõem a vida na terra.

Wilson define biodiversidade como:

A variedade de organismos considerada em todos os níveis de variações genéticas da mesma espécie aos grupos de gênero, famílias, e níveis taxonômicos ainda mais altos;  
Inclui a variedade de ecossistemas, que compõem tanto as comunidades de organismos num habitat particular como as condições físicas em que vivem (WILSON, 1994, p. 389).

O conceito de Wilson leva a duas possibilidades de interpretação da biodiversidade. Em uma análise restrita, temos como fator principal a variabilidade taxonômica, e, numa análise mais ampla, chegamos aos mais elevados níveis das organizações biológicas, incluindo os ecossistemas, habitats e condições físicas. No presente artigo, nos concentraremos na análise restrita, pois a ampla é de difícil estudo e tende a inviabilizar o direcionamento de critérios relevantes para nortear políticas ambientais.

Por sua vez, para alguns teóricos, a noção de desenvolvimento sustentável tem como objetivo o uso da terra e da água para sustentar a produção indefinidamente sem deterioração ambiental, e idealmente sem perda de biodiversidade nativa (WILSON, 1997). Essa definição claramente enfatiza a manutenção da produtividade e o funcionamento do sistema, colocando em um segundo plano a preservação da biodiversidade (McGRATH, 1997).

O manejo de recursos ambientais envolve a manipulação do ecossistema para favorecer espécies que se deseja ou para preparar o ambiente para a intervenção humana com o objetivo de aumentar a produtividade do ecossistema, respeitando-se as espécies desejadas - o que, frequentemente, ocorre à custa de outras espécies. Percebe-se, então, que a manutenção da biodiversidade e o funcionamento do ecossistema são objetivos diferentes e potencialmente conflitantes (McGRATH, 1997).

Desse modo, as políticas públicas como um todo, sejam as de âmbito governamental ou as intervenções institucionais, têm seu enfoque primordial no desenvolvimento sustentável (e não na preservação da biodiversidade), deveriam



propor estratégias que deem prioridade a políticas desenhadas para assegurar a integridade dos sistemas ecológicos visando a produtividade dos recursos naturais que sustentam a população humana, sendo a conservação da biodiversidade *per se* uma preocupação secundária, mas, ainda assim, com relevante importância (McGRATH, 1997).

Pode-se perceber que a principal corrente do desenvolvimento sustentável parece decididamente acreditar no desenvolvimento econômico como parte fundamental não apenas da pobreza mundial, como também o que porá fim aos problemas ambientais, pois como o próprio relatório Brundtland apresentou em dado momento, a pobreza é um fator relevante na degradação ambiental em escala global. Além disso, conforme Souza (2010), o próprio documento “Nosso futuro comum” apresenta o desenvolvimento econômico como imperativo para os países chamados de desenvolvidos e os subdesenvolvidos, uma fixação pelo crescimento; razão pelo qual essa corrente busca esses dois objetivos mais ou menos contraditórios: crescimento econômico e proteção ambiental. Tal percepção de como se deve tratar o desenvolvimento sustentável gerou reflexos no tratamento dado ao desenvolvimento urbano sustentável, que apresenta a mesma visão, ora mais, ora menos visível.

O problema de tal perspectiva ambígua é a superficialidade. Sim, pois ao se tratar de desenvolvimento sustentável, deve-se responder à questão chave: o que se deve sustentar? Conforme a perspectiva mais adotada, de autores como McGrath (1997) e o próprio relatório Brundtland, parece até demasiadamente óbvio que se busca a adequação entre o crescimento econômico com a manutenção do meio ambiente. O que leva à questão apresentada por Souza (2010, p. 260), “sustentável para quem?”.

Uma vez que o padrão de desenvolvimento sustentável se prende à perspectiva capitalista de democracia semidireta, ele se torna inócuo, pois não trabalha com a resolução dos problemas sociais propriamente ditos e passam ao tratamento de problemas superficiais. Em uma metáfora, é como tentar curar uma doença apenas atacando o seu sintoma.

Dessa forma, percebe-se que a preocupação com os padrões de consumo e a preocupação com o bem estar da população visando ao objetivo de salvar o planeta aparentemente trata-se de uma valorização dotada de conteúdo ético.

Entretanto, como tem se percebido, essa repetição feita como um mantra acaba por não enfrentar questões que realmente deveriam ser enfrentadas de maneiras aprofundadas, e não da maneira simplista de desenvolvimento para todos.

Da maneira como tem sido apresentado, as palavras “para todos” não incluem os excluídos no campo, e também as massas de trabalhadores que moram e favelas e regiões com precariedade de infraestrutura, como, por exemplo, os moradores do entorno da UFPA. Esses processos de segregação podem ser feitos pela abordagem sobre a precarização das condições de moradia dos trabalhadores que ocupam essa área.

Esses processos são determinados, entre outros fatores, pela minimização das ações públicas voltadas à reprodução so-cial da força de trabalho, em contraponto às políticas que privilegiam os processos de acumulação do capital (SÁ, 2012, p. 3)

Desse modo, percebe-se o modo como o desenvolvimento sustentável vem se apresentando aos moldes do Relatório Brundtland não passa de um remédio muito bem apresentado, mas que não resolve a verdadeira doença, não passa de uma resposta tímida, uma atualização do ponto de vista ecológico ao padrão capitalista de desenvolvimento urbano segregador.

Nesse sentido, pode-se dizer que o discurso padrão do desenvolvimento (urbano) sustentável não apenas não possui sólidas bases em uma teoria científica consistente, como também não apresenta qualquer avanço analítico quanto à abordagem do desenvolvimento entendendo-o como desafio social (SOUZA, 2010a).

Então, pode-se afirmar que o desenvolvimento sustentável da maneira como exposta pela principal corrente, capitaneada pelo Relatório Brundtland, é superficial e não muito efetiva, além de ser relativamente conservadora, dada a sua busca pelo consenso, contudo, não um consenso racionalmente produzido à luz de instâncias de planejamento participativo que representem os diferentes atores sociais (HABERMAS, 2003), mas sim um consenso que

tocam em assuntos delicados de uma maneira suficientemente vazia para que seu discurso tenha a chance de ser aceito simultaneamente por governos, ONGs e cientistas tanto do ‘Norte’ quanto do ‘Sul’ Trata-se, assim, de um discurso que se presta magistralmente a uma espécie de hipocrisia coletiva, em que todos, com os semblantes devidamente adornados com expressões graves de admoestação a respeito das ameaças ecológicas que pairam sobre o planeta, parecem pôr-se de acordo

em torno de questões fundamentais, mas sem que, por falta de operacionalidade, avanços práticos verdadeiramente dignos de nota sejam empreendidos, e sem que a maioria dos participantes, por falta de clareza (o que é parte da lógica do ambiente que gera o discurso), consiga mobilizar mais que lamentos estereotipados (no estilo 'falta vontade política' ou 'falta consciência') para tentar entender o por que as coisas, na sua essência, continuam como dantes no quartel de Abrantes (SOUZA, 2010a, p. 262).

Não é por outro motivo que as referências à mudança social são sempre apresentadas em um aspecto vago e sem maiores aprofundamentos tanto do ponto de vista teórico quando prático, chegando-se apenas a soluções simples, como a “mudança nos padrões de consumo” e a “conscientização”. Todavia, não é o objetivo da presente obra conceituar as preocupações com o meio ambiente urbano ecologicamente apropriado como desnecessárias.

O problema reside em tratar o ecocentrismo (SOUZA, 2010a), ou seja, tratar os seres humanos como uma espécie de seres vivos e os problemas dessa espécie como problemas de sobrevivência, deixando de lado toda a crítica ao sistema vigente que mantém as desigualdades, além de ignorar toda a gama de complexos problemas e relações sociais que está sujeito o homem como ser social. Além do mais, a presente obra possui o entendimento de que os conflitos e problemas ambientais de maior relevância, dada a sua gravidade quanto aos atingidos, são os ligados à pobreza e à segregação.

Tratam-se de conflitos palpáveis ou latentes decorrentes de uma sociedade profundamente heterônoma e injusta, com setores da população obrigados a viver em ambientes sujeitos aos mais diversos riscos tanto ligados à catástrofes naturais (enchentes, deslizamentos) quanto de natureza mais demorada (doenças variadas) (SOUZA, 2010a).

Não se pode privilegiar a relação da sociedade com a natureza ao se discutir o desenvolvimento, negando-se direitos fundamentais à cidade a grandes parcelas da população, dando-se ênfase a espaços arquitetônicos ou áreas esteticamente atrativas.

Não que tais direitos sejam irrelevantes, que de fato não o são, mas, numa escala de ponderação de direitos (ALEXY, 2011), o direito à cidade, no que se relaciona à vida (vida digna), à igualdade e à liberdade, estes tem prevalência em relação aos aspectos de aformoseamento.

Todos tem direito a uma cidade bonita, com áreas verdes, acesso à natureza, mas por todos, incluem-se também os indivíduos que por sua exclusão

social atualmente, encontram-se privados desses deleites, e de alguns direitos fundamentais mais básicos, como o direito à moradia.

Mais do que isso, a posição das classes se associa aos padrões e níveis de consumo não apenas em seus ganhos, mas também no consumo de energia e geração de lixo e resíduos, que dependem diretamente da classe social em questão. Além disso, será muito diferenciada a capacidade de os indivíduos, uma vez gerado o impacto negativo, colocarem-se a salvo dos efeitos deletérios daí decorrentes. Os que mais ganham com as atividades nocivas ao meio-ambiente são também os que menos sofrem, a menos de modo direto e a curto e médio prazo, prejuízos ambientais quanto à atividade em questão (SOUZA, 2010a).

Nos marcos de uma sociedade extremamente desigual como a brasileira, em especial o que se apresenta no Estado do Pará, é necessário considerar que a posição que os diferentes grupos ocupam na esfera da produção tem relação direta com sua vulnerabilidade aos danos ambientais: esse é o contexto da sociedade do risco (BECK, 1998). Quando se questiona os riscos da produção, está de acordo com o proposto por Beck (1998), que percebe que as situações de classe são claras em relação aos riscos ambientais, pois os mais pobres são diariamente os mais expostos aos riscos de acidentes químicos e de poluição ambiental.

No caso do entorno da UFPA, aqui se vê claramente a vulnerabilidade presente nesses bairros, no que se relaciona ao que foi tratado como risco ambiental. Nas áreas de baixadas, principalmente as próximas aos canais, é latente a presença de lixo e todo o tipo de riscos sociais e impactos negativos dos moradores dessas áreas. Com essa falta de distribuição dos riscos, pequenas chuvas podem causar grandes alagamentos, como se observa na área próxima ao canal da Mundurucus, no bairro de Canudos, bairro limítrofe entre o Guamá e a Terra Firme, que possui muitas terras dentro área da UFPA.

As constantes chuvas causam muitos prejuízos decorrentes da força das águas, que podem ser financeiros, como fechamento de lojas por causa dos alagamentos, e doenças infectocontagiosas decorrentes da água, como leptospirose, diarreias e escabioses afetam diretamente a população desses bairros.

Conforme trabalhadora de um pequeno comércio nos arredores do canal da Mundurucus, no bairro de Canudos: “quando a água sobe, a gente tem que correr para tirar as roupas da frente e fechar tudo, porque molha tudo” (PINTO, 2013).

A degradação ambiental está associada à produção de riqueza, mas não apenas a isso, está também intimamente associada à produção de pobreza. Pesquisas acerca do desenvolvimento sustentável têm chamado atenção para a causa e efeito entre pobreza e degradação ambiental, frisando a questão do “círculo vicioso da pobreza que leva à deterioração do meio ambiente, que por sua vez leva a um problema ainda maior” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 33). É preciso enfatizar as causas sociais dos impactos ecológicos exercidos pelos pobres urbanos, e, para isso, deve-se examinar os fatores que conduzem à segregação socioespacial que acabam por conduzir a problemas ambientais como acúmulo de dejetos sólidos em rios que cortam as cidades e o surgimento da chamada cidade informal, ou favela (DIAS, 2012).

Nada obstante, conforme o contexto da sociedade do risco, esses cidadãos que sofrem a segregação socioespacial serão justamente os que mais terão prejuízos e estarão mais expostos, ao menos a curto e médio prazo ao perigo induzido relacionados ao ambiente afetado. Essa realidade se reflete claramente nos moradores das favelas dos bairros do entorno da cidade universitária.

A demonstração de processos segregativos pode ser feita, de um lado, pela abordagem acerca da precarização das condições de moradia daqueles segmentos de trabalhadores que ocupam áreas de várzea que margeiam a baía de Guajará e o rio Guamá [...] (SILVA; SÁ, 2012, p. 3).

É necessário, portanto, expandir a compreensão acerca do que são os problemas ambientais. Considerando-se que o meio ambiente engloba também o ambiente socialmente construído, problemas relacionados à falta de saneamento básico em espaços urbanos segregados e pobres são problemas urbanos primários, ao mesmo tempo em que são também problemas ambientais.

**Fotografia 3** - PROXIMIDADES DO CANAL DA MUNDURUCUS: os diversos comércios e residências próximas aos canais nas áreas de baixada alagam com as constantes chuvas na cidade



Fonte: Autoria própria (2013).

Esses problemas ficam claramente apresentados no entorno da UFPA, com a insuficiência de políticas públicas voltadas para o saneamento básico, habitação com interesse social, regularização fundiária, saúde e geração de renda. Nesse contexto, possuímos entendimento semelhante ao de Souza.

os problemas ambientais são todos aqueles que afetam negativamente a qualidade de vida dos indivíduos no contexto de sua interação com o espaço, seja o espaço natural (estrato natural originário, fatores geológicos), seja, diretamente, o espaço social. (SOUZA, 2010a, p. 117).

Ora, claramente, o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é um direito fundamental que é expressamente previsto no texto constitucional, em seu art. 225 (BRASIL, 2012). Contudo, aplicando-se a teoria da ponderação de princípios, conforme expresso em Dworkin (1978), buscando-se a dimensão do peso, não é preciso um grande esforço hermenêutico para se chegar à conclusão que, analisando problemas sociais claros e assentes no dia a dia de

algumas pessoas (como problemas de falta de moradia, ou nas estruturas básicas de saneamento vistos no entorno da UFPA), ponderando-se esses problemas com o aformoseamento arquitetônico de praças públicas, aqueles possuem prevalência na dimensão do peso, ainda que ambos sejam direitos fundamentais.

É preciso deixar claro que este trabalho não entende desenvolvimento sustentável como o que busque garantir a sustentabilidade do crescimento econômico em troca de um bom nível de bem estar para alguns poucos privilegiados. Harvey, criticando esse tipo de desenvolvimento sustentável entende que, em nome da sustentabilidade, da modernização ecológica e de um apropriado sistema global de proteção à supostamente frágil saúde do planeta, pode-se chegar a níveis de dominação muito mais elevados do que ocorre atualmente (HARVEY, 1996).

Portanto, o desenvolvimento urbano sustentável que não relacione a proteção ambiental em benefício à população em geral, aliada à concretização de direitos fundamentais, com democratização das decisões e do espaço urbano, o que necessariamente leva a uma crítica ao modelo atual de desenvolvimento, não passa de um discurso que pode ser útil do ponto de vista da retórica, mas que no plano fático torna-se não tendente à autonomia, e, nesse sentido, ineficaz, nada mais que uma falácia.

E como a Universidade Federal do Pará se encaixa nesse diapasão? Apesar de o tratamento do bairro e a questão urbanística da cidade no que se entende como assunto de interesse local ser de competência legal do Município (SILVA, 2012), a UFPA possui intervenções com políticas institucionais nesses bairros, principalmente nas áreas em que as terras, ainda que ocupadas, são legalmente da universidade. Apenas citando um exemplo dessa atuação da instituição de ensino superior, visando a cumprir os seus fins institucionais, temos os projetos como os realizados pela Comissão de Regularização Fundiária, que serão mais aprofundados em capítulo posterior, que auxiliam a redução desses riscos sociais e ambientais.

### 3.2 O desenvolvimento e a autonomia

Como o regimento da instituição federal de ensino superior informa, são buscados o desenvolvimento nos aspectos legal, regional e internacional (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006), desse modo, é pertinente entender o que significam esses conceitos tão usuais.

Desenvolvimento é um vocábulo que deve ser situado em um dado contexto histórico, um valor social, pois muitas culturas não o buscavam incessantemente e também não o colocavam como um desafio a ser alcançado de todas as formas. Para que seja possível a sua análise científica, todavia, deve-se pensá-lo em termos éticos e político-filosóficos (SOUZA, 1996).

Nos últimos anos do século XX e nos primórdios do século XXI, o planeta tem testemunhado veementes modificações. O mundo tem se unificado em virtude das novas condições técnicas, alicerces de uma nova ação humana mundializada (SANTOS, 2011), ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, nunca se teve de maneira tão acentuada a preocupação com o chamado desenvolvimento local (BUARQUE, 2006). No entanto, para que se possa orientar qualquer metodologia buscando o desenvolvimento local, é necessário antes encontrar uma definição para tal desenvolvimento, ainda não exista um consenso pelos estudiosos acerca do tema.

Conforme Buarque,

O desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve explorar as *potencialidades* locais e contribuir para *eleva as oportunidades sociais* e a *viabilidade e competitividade* da economia local; ao mesmo tempo, deve *assegurar a conservação dos recursos locais*, que são a base mesma das suas potencialidades e condições para a qualidade de vida da população local (BUARQUE, 2006, p. 25, grifo nosso).

Apesar de ser esta uma definição clássica, não a entendemos como a mais apropriada, uma vez que acaba por não elencar alguns importantes elementos, como a capacidade efetiva de participação da população.

Em uma visão mais simples e pautada no senso comum, o desenvolvimento é uma ideia que está intrinsecamente ligada à visão econômica, como se fosse até



desnecessário utilizar-se o adjetivo “econômico” na caracterização do termo “desenvolvimento econômico”.

Para esses pensadores que entendem o desenvolvimento em uma visão econômica, o desenvolvimento possui vetores axiológicos bem definidos e, ainda que alguns acrescentem alguns indicadores sociais, a ideia fundamental à ideologia que guiou as revoluções burguesas e obteve como resultado a sociedade industrial se baseia em: crescimento do produto e a modernização tecnológica ou progresso técnico (SOUZA, 2006). Para grande parte desses pensadores, a fórmula do desenvolvimento econômico praticada pelos países líderes na revolução industrial poderia ser universalizada, passando-se esses padrões de consumo e qualidade de vida dos países da elite econômica para as grandes massas dos países com menor ímpeto no dinamismo da economia (FURTADO, 1973).

Contudo, essa crença na exportação do desenvolvimento econômico de forma universal não passou imune a sérias críticas, tanto que são tratadas por alguns como mitos, ou seja, faróis que iluminam as acepções do cientista, permitindo-o ter uma visão clara de certos problemas, inclusive com conforto intelectual, mas também bloqueando a visão de outros problemas (FURTADO, 1973), além disso, os mitos complementam a “explicação compreensiva” e a “compreensão explicativa” dos processos sociais (WEBER, 2000).

Ocorre que, apesar de os mitos auxiliarem a iluminar a realidade em um certo ponto de vista, acabam por prejudicar em outros, pois a maioria dos economistas que se dedicaram ao estudo do tema acabaram por se limitar ao alcance tecnológico do progresso e esquemas mirabolantes de como se obter de forma mais precisa o acúmulo de capital.

Não foram muitos os cientistas econômicos que deram a devida atenção, ao menos até o fim do século XX, às consequências no plano cultural dessa acumulação exponencial de capital. As grandes metrópoles, as grandes manchas cinza com seus ares poluídos, crescente criminalidade, deterioração de serviços públicos acabaram por ofuscar o sonho de mundialização do desenvolvimento (FURTADO, 1973).

Em uma visão voltada para o pensamento econômico, chegou-se a conclusões semelhantes no Relatório Brundtland ao que já afirmava no “The limits to growth”: a universalização dos padrões de consumo levaria à escassez da

humanidade no que se refere aos recursos naturais (FURTADO, 1973). Ou seja, há limites ecológicos ao desenvolvimento econômico global.

Com base nesses estudos, e sem adentrar nos pormenores da metodologia do estudo, chegou-se a conclusões de que a hipótese de generalização do desenvolvimento econômico pautado nas bases capitalista com os padrões de consumo da minoria mais bem abastecida economicamente haveria colapso das economias. De outro modo, a ideia de que os povos mais pobres poderão algum dia desfrutar do padrão de desenvolvimento dos mais ricos é simplesmente irrealizável na atual sistemática do modelo capitalista de desenvolvimento.

De forma efusiva, coloca Furtado (1973, p. 75): “sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista”.

Nada obstante, os países denominados desenvolvidos também apresentam disparidades. As condições de vida em países como os Estados Unidos, a maior superpotência econômica e militar do mundo, possuem graves problemas em relação ao racismo, xenofobia e desemprego, se comparado aos países nórdicos, por exemplo.

Existe ainda a acepção de desenvolvimento, no caso com ênfase no desenvolvimento local, que vem ganhando destaque, que é a da Organização das Nações Unidas (ONU), que tenta, com o seu “ÍNDICE de Desenvolvimento Humano” (IDH), recuperar a carga semântica do termo, manifesta na satisfação de um conjunto de requisitos de bem estar e qualidade de vida (OLIVEIRA, 2001).

O IDH da ONU em sua análise leva em consideração três critérios: a expectativa de vida ao nascer, a quantidade de anos médios de estudo e também os anos esperados de escolaridade, além da análise do poder de compra.

Conforme Oliveira (2001), o desenvolvimento local não pode corresponder ao termo da ONU, uma vez que entende que este é excessivamente generalizante e carece de algumas dimensões decisivas, acabando por reduzir sua abrangência.

Entendendo que o desenvolvimento é uma peça geneticamente ligada ao capitalismo, muitos autores se limitam a uma definição de desenvolvimento de maneira simplista, como se percebe em argumentos contrários ao desenvolvimento apresentados por Souza: “o desenvolvimento só tem servido à ocidentalização do mundo, à exploração capitalista em escala mundial, à destruição da etnodiversidade

em nome da pasteurização cultural; falar em desenvolvimento significa defender os interesses capitalistas ou, mais amplamente, os valores do Ocidente e do modelo civilizatório capitalista” (SOUZA, 1996, p. 7).

Contudo, essa visão se apresenta um tanto maniqueísta, entendendo que é fácil posicionar-se contra ou a favor do desenvolvimento. Todavia, não é um posicionamento tão simples, pois apenas o fato de já termos nascido em uma cultura ocidental, com valores já determinados, acaba por limitar quase que a totalidade da visão de mundo das pessoas, reduzindo a sua língua e também os próprios limites do seu conhecimento (CASTORIADIS, 1997)

Nesse sentido, um entendimento mais coerente é o de reconhecer as possibilidades e virtualidades positivas (a discussão racional, o próprio avanço tecnológico) e as negativas (degradação ambiental, exploração do homem pelo homem) da cultura greco-ocidental (CASTORIADIS; COHN-BENDIT, 1993).

Ou seja, caso se pretenda uma reestrutura da sociedade, moldada em outros padrões que não o da cultura ocidental (que, aliás, se expandiu enormemente acabando por ser difícil encontrar povos não influenciados), é preciso estar preparado para abandonar não apenas os vícios, mas também as virtudes.

Então, sem abandonar a ideia do desenvolvimento, é possível se buscar modos diversos de entendimento do que seria o desenvolvimento, mas sem deixar de expor à crítica a sociedade capitalista (CASTORIADIS; COHN-BENDIT, 1993).

Desse modo, para que se possa definir o desenvolvimento fora dos moldes do capitalismo heterônomo (SOUZA, 2010), não se pode definir o conteúdo da ideia de modo fechado, mas não uma mudança como as outras formas apresentadas acima (do desenvolvimento sustentável ao mito do desenvolvimento econômico). Busca-se uma teoria aberta, rompendo com a ideia heterônoma de verdades absolutas acerca do desenvolvimento.

Dessa forma, enquanto houver heteronomia (CASTORIADIS, 1983), pobreza, disparidades sociais alarmantes e injustiça, haverá sentido em se buscar mudanças para melhorar a sociedade, tentando torná-la mais autônoma tanto do ponto individual (ou seja, a capacidade de o indivíduo decidir com conhecimento de causa e buscar o próprio caminho sem opressão) quanto coletiva (a existência de instituições que garantam, de fato, o aceso igualitário aos meios de tomar decisões

sobre os assuntos do interesse difuso e coletivo, fundamentando o direito através da vontade dos cidadãos em participação direta).

Nesse sentido, se o que se entende por desenvolvimento se relaciona como um processo de superação de injustiças e desigualdades, busca-se uma sociedade cada vez mais autônoma, em um processo ilimitado, tendo-se como objetivo a autonomia. De modo que, países “centrais” no capitalismo, como os Estados Unidos da América (EUA) não se enquadrariam no conceito de países “desenvolvidos”, dados os muitos problemas internos que o país apresenta, a exemplo dos relacionados à violência, preconceito e injustiças sociais.

Mais grave ainda é a situação que se vê nos bairros periféricos de Belém, em especial, os do entorno da UFPA. Neles, as injustiças sociais, falta de atendimento a necessidades básicas e diversas áreas insalubres tornam especiais a situação desses bairros, que definitivamente não são o que se entende por desenvolvidos.

Desse modo, em vez de buscar uma teoria definitiva, o nosso trabalho busca um princípio que irá nortear e iluminar, e o princípio mais essencial à ideia dessa teoria aberta, é o princípio da autonomia individual e coletiva (CASTORIADIS, 1983), um direito fundamental de quarta dimensão, relacionado à capacidade ativa de participação, ao direito à democracia e ao direito à cidade (LEFÈBVRE, 2001).

O presente trabalho entende o desenvolvimento (seja local, seja sustentável) como uma noção polissêmica, ou seja, necessariamente capaz de comportar tantas quantas sejam as dimensões possíveis e, partindo dessa premissa, entendemos que qualquer tentativa de transformá-lo em modelos pragmáticos está fadada ao fracasso.

Por força do princípio da autonomia, é dado a cada comunidade o direito de estabelecer o conteúdo de desenvolvimento de acordo com a sua cultura, podendo-se a partir daí buscar as prioridades, os meios e as estratégias para se alcançá-lo (SOUZA, 1996).

De modo semelhante, outros pensadores entendem que se pode, portanto, classificar o que seria desenvolvimento, mas não o reduzir a uma ou algumas de suas dimensões (OLIVEIRA, 2001).

Além disso, no direito positivo existe expressa menção ao direito constitucional de autodeterminação dos povos, no art. 4º, III da CRFB (BRASIL,

2012), que apesar de em uma primeira interpretação parecer referir-se apenas à soberania em relação aos demais Estados no plano internacional, este acaba por se tornar um dos principais argumentos por parte de órgãos como o Ministério Público Federal (MPF) na defesa de interesses dos povos indígenas, por exemplo.

Nesse sentido, a primeira noção substantiva do desenvolvimento faz referência à capacidade efetiva de participação da cidadania no que podemos chamar de “governo local”, como autêntico resgate da *ágora* da Grécia clássica, posto que a forma de democracia representativa seria insuficiente para aproximar a abissal distância entre governantes e governados.

Mas o princípio da autonomia não deve ser usado de forma quixotesca, imaginando que não havia problemas na democracia clássica (como o caso dos escravos, conforme abordado no capítulo anterior), nem imaginar que se terá uma ruptura direta com os padrões herônomos do capitalismo baseado em uma democracia representativa.

Além disso, ao se abdicar de uma definição pronta e definitiva do que se entende por desenvolvimento, pautado nos ideais da autonomia, não é o mesmo que encerrar a discussão científica, mas sim iniciar novas discussões sobre novas bases mais complexas, pois não se recorre aos indicadores que supostamente seriam universais (SOUZA, 1996).

Então, ainda que não seja possível se chegar ao ideal de autonomia no binômio capitalismo e democracia representativa, uma vez que separação entre os grupos de quem governa e de quem é governado é vantajosa para grupos políticos e grupos econômicos que formam uma verdadeira oligarquia daninha ao cidadão comum, existem exemplos de experiências políticas que se aproximam da participação efetiva, como no caso da Itália Pós-Segunda Guerra (OLIVEIRA, 2001).

O caso da Itália é emblemático. No período pós-guerra, o Partido Comunista lá implantou ao longo do país efetivos governos locais com resultados positivos no que se refere à acumulação de bem estar e qualidade de vida. O maior exemplo dessa gestão, mais voltada à participação, é Bolonha. Nessa cidade, comia-se em restaurantes com cupons fornecidos pela Prefeitura de Bolonha, que subsidiava tanto o consumidor quanto o empresário do restaurante (OLIVEIRA, 2001).

Contudo, o caso italiano apresenta em sua maior virtude o seu mais letal equívoco, pois, a sistemática melhoria da qualidade de vida e do bem estar da

população acabou por levar a dissidências entre as esquerdas com o deslocamento de eleitores para a chamada direita. O problema não é o deslocamento do eleitorado da esquerda para a direita, pois isso não seria um problema se houvesse a manutenção dos direitos adquiridos e do bem estar populacional. Ocorre que os processos de desregulamentação acabam por ameaçar a cidadania e os direitos por ela gerados. No caso em tela, apesar das desregulamentações, a qualidade de vida e o bem estar não foram sucateados, mas o mesmo paradigma não pode ser almejado pelas gerações futuras (OLIVEIRA, 2001).

Dessa experiência, tira-se um importante aprendizado: a experiência, apesar de bem sucedida em um primeiro momento, permaneceu dentro dos limites da racionalidade burguesa, sem questionamento das instituições estatais da burguesia, não chegando a constituir uma nova racionalidade, limitando os seus êxitos e até mesmo podendo levar a retrocessos.

Então, apesar de a experiência acima ter conseguido avanços no sentido da autonomia, ainda está presa aos limites do binômio capitalismo x democracia representativa. Mesmo assim, tais contribuições não devem ser ignoradas, pois a construção de uma nova realidade não se dá de forma abrupta. Dessa forma, as conquistas devem ser sempre questionadas e modificadas para sua otimização. Conforme Adorno (1973), deve-se adotar um princípio de constante negação, recusando-se qualquer conquista como sendo uma garantia máxima e imutável; o princípio deve ser de negatividade completa, ou seja, mesmo as experiências que tendem à autonomia devem constantemente se ver em *fronts*, em constantes renovações.

Movimentos como o dos Trabalhadores Rurais Sem Terra é um movimento tendente à autonomia, pois é desregulamentador, por exemplo, ao pretender a propriedade privada do dominante para o dominado, pode vir a evoluir e tornar-se desformalizador, se questionar a racionalidade e o próprio padrão de propriedade burguês.

Já o caso do Orçamento Participativo apresenta seus questionamentos desformalizadores de forma imediata, uma vez que dissolve a legitimidade tradicional da representação, apresentando uma nova forma, ancorada em uma cidadania participativa. As consequências no campo político são sentidas

rapidamente, pois transcende a racionalidade do Estado burguês, com sua democracia representativa, fazendo com que a decisão seja feita pelos governados.

Todavia, conforme alerta Oliveira,

seu espectro é bastante restrito, como sabemos, posto que a porção do orçamento que está em jogo é diminuta; mas ampliado do ponto de vista orçamentário, que a experiência do governo do Rio Grande do Sul em seu confronto com a Ford está sugerindo, deixará de ser irrelevante para a razão do lucro (OLIVEIRA, 2001, p. 20).

Especificamente em relação ao desenvolvimento sustentável, conforme tratado alhures, os questionamentos do modo de vida dos países se deram após as crises energéticas. Ora, a crise de energia não tem sentido como crise, a não ser em relação ao modelo da sociedade. É a sociedade baseadas em modelos fordistas que tem necessidade constante de crescimento baseado nos combustíveis fósseis (ALTVATER, 1993). Em outras palavras, a crise de energia é a crise desse modelo de sociedade, e o movimento ecológico, por exemplo, é também um movimento que tende à autonomia, vez que põe em questão os esquemas, as necessidades, o modo de vida da sociedade (CASTORIADIS; COHN-BENDIT, 1993), e, ao mesmo tempo, também trespassa a questão do sistema técnico-produtivo, comprometendo questões políticas e sociais, mas torna-se limitado se não se questiona a ideologia capitalista e a heteronomia, podendo evoluir ou retroceder, como no caso da Itália após a Segunda Guerra Mundial.

Os movimentos sociais iniciados pelas lideranças de bairro presentes no entorno da UFPA em busca da regularização fundiária de suas terras, pode ser considerado tendente à autonomia, pois se busca título que garanta a propriedade de imóveis ocupados há muitos anos e que cumprem a função social da terra. Conforme moradora, “desde que criamos o centro comunitário, uma das lutas foi a busca pela titulação. Tínhamos muita vontade de ter o título da propriedade” (PAMPLONA, 2013).

Ou seja, existe uma visão de mudança de paradigma, ao se busca garantias para o direito à cidade, que pode evoluir para questionamentos mais profundos relacionados ao direito à cidade, questionando-se a distribuição de recursos públicos, financiamentos para moradia e a prestação de serviços.

Ainda que se leve em consideração todas as críticas apontadas no subtópico anterior à noção de desenvolvimento sustentável, não devem ser descartados pequenos ganhos tendentes à autonomia.

### **3.3 Desenvolvimento urbano, degradação ambiental e problemas socioespaciais**

É inegável a importância das cidades na atual estrutura do desenvolvimento no universo do século 21. Independente de quais sejam os problemas urbanos de hoje, é preciso reconhecer que o maior crescimento urbano ainda está por vir. Aproximadamente metade dos sete bilhões de habitantes da Terra vive em áreas urbanas, e essa proporção chegará a 60% antes de 2030 (MARTINE, 2007).

Comparativamente, a população rural deve decrescer significativamente neste mesmo período (MARTINE, 2007), ou seja, o nível agregado do total do crescimento populacional se dará nas cidades. Apesar de os ambientalistas tradicionais olharem as cidades com certa aversão, é fato que se a população estivesse mais dispersa isso seria muito mais danoso ao meio-ambiente. Percebe-se, portanto, que a visão antiurbana é totalmente injustificável e que, conforme a visão de sustentabilidade proposta no presente trabalho, a concentração urbana e suas vantagens de escala representam uma maneira mais sustentável do uso do solo.

Ora, o fato de a urbanização ser inevitável somada à perspectiva de que ela pode ser mais benéfica ao ambiente é cada vez mais evidente - tão evidente que, em declaração do presidente da *Worldwatch* 2007 *State of the World* (importante instituição internacional sediada em Washington que tem como meta buscar a sustentabilidade), o ponto de vista é posto de maneira direta:

É particularmente irônico observar que a batalha para salvar os ecossistemas saudáveis que ainda restam no mundo será vencida ou perdida não nas florestas tropicais e recifes de corais que estão ameaçados, mas nas ruas das paisagens não-naturais do nosso planeta (FLAVIN, 2007, p. xxiv).

No caso de Belém, o grande crescimento urbano se deu no período de 1850 a 1910, período que contou com a exportação e comercialização da seringueira (*heveabraziliensis*). Esse período ficou conhecido como *Belle Epoque*, marcado por intensas intervenções urbanísticas modernizadoras realizadas pelo Intendente



Antônio Lemos, atendendo às demandas das elites locais. O outro grande período de imigração se deu na segunda metade do século XX, por meio da política de ocupação da Amazônia, capitaneada pelos militares após o Golpe de Estado de 1964 (SÁ, 2012).

Como Belém não possuía contingente para absorver os grandes fluxos populacionais, isso resultou no aumento da ocupação em áreas insalubres chamadas na região de baixadas<sup>10</sup>, que em outros centros urbanos são chamados de favelas. Essas áreas são marcadas pela precariedade em serviços públicos e infraestrutura básica, pelas ocupações ilegais e também pelos elevados índices de violência (SÁ, 2012). As áreas do entorno da UFPA são exemplos dessas baixadas.

Em verdade, a maior parte dos problemas urbanos está ligada primordialmente a outros fatores como os padrões de desenvolvimento, a falta de desenvolvimento, a localização geográfica e os padrões de uso da terra, do que à urbanização *per se* (MARTINE, 2007). Todavia, é claro mesmo para o senso comum que áreas residenciais como a apresentada na foto 04, na divisão entre os bairros do Guamá e Canudos (terreno da UFPA), não possam ser consideradas áreas desenvolvidas em seu aspecto urbano. Desse modo, paira o questionamento: o que seria o desenvolvimento em uma perspectiva urbana?

---

<sup>10</sup> áreas alagadas ou alagáveis pela água da chuva em concentração com o fluxo dos rios que cortam o centro urbano de Belém

**Fotografia 4** - NA DIVISÃO ENTRE O GUAMÁ E CANUDOS:essa área residencial não pode ser considerada uma área onde se encontra presente o desenvolvimento urbano.



Fonte: Autoria Própria (2013).

Desenvolvimento urbano é uma expressão que vem acompanhada de uma forte carga ideológica. Conforme já tratado, no viés do desenvolvimento econômico capitalista, é resumida a uma combinação de desenvolvimento técnico e o crescimento do produto. Desse modo, aderindo-se a essa ideologia, ou se gera expectativas que os avanços econômicos vão criar benefícios sociais de uma forma automática, ou se eleva o conceito, acoplado nele mais elementos, como os constantes no IDH da ONU.

Como a questão do desenvolvimento já foi apresentada em subtópico anterior, o dever de questionar essa ideologia ganha novas formas. É fato que em muitos países, o Brasil inclusive, a economia caminha a largos passos, mas a sociedade acaba por não perceber de forma tão nítida esses avanços porque eles não chegam a grande parte da população. Se entendermos o desenvolvimento econômico na acepção capitalista, isso não é uma contradição lógica, apenas um desdobramento social externo a essa noção de desenvolvimento.

Mas quando se trata da questão do desenvolvimento com a introdução do adjetivo urbano, o senso comum aflora de modo a não se pensar no desenvolvimento econômico na escala local, mas nos reflexos dele decorrente, na modernização e embelezamento da cidade em si e o crescimento físico da cidade (horizontal ou vertical).

Essa visão de desenvolvimento urbano está tão intimamente ligada ao imaginário coletivo que se encontra estampado em anúncios publicitários, em textos jornalísticos, nas grandes imobiliárias e até mesmo no meio acadêmico, com as disciplinas mais especializadas no tema, como o urbanismo, o planejamento urbano, a geografia urbana. O fato de a visão do desenvolvimento urbano se encontrar tão ligada ao crescimento e à modernização acaba por tornar a consulta à grande parte dessa literatura infrutífera (SOUZA, 2006).

Como se pode perceber, menos do que no desenvolvimento econômico, o viés de melhoria social na noção “ordinária” de desenvolvimento urbano é quase imperceptível. De que forma é possível entender o desenvolvimento urbano de uma perspectiva crítica e alternativa?

Um ponto fundamental a ser levado em consideração no que se entende por desenvolvimento urbano é entender que o planejamento e gestão urbanos devem contribuir para a mudança social positiva. Isso significa que esses instrumentos não podem se limitar a simples intervenções urbanísticas que visem a “modernizar” a cidade. Então, conforme Souza (2006), tendo o planejamento à luz de preocupações como a ação e a promoção do desenvolvimento socioespacial (que se entende como estratégias de mudança, instrumentos e rotinas de planejamento e gestão urbanos), são intrinsecamente relevantes objetivos como aumento da justiça social e a melhoria da qualidade de vida, pois podem ser entendidos como os fins e não simplesmente os meios do desenvolvimento buscado. Promover essas duas metas são os objetivos mais evidentes e imediatos de um planejamento urbano crítico.

Desse modo, quanto ao desenvolvimento urbano, tem-se

por pacífico, preliminarmente, que ele é uma simples especificação, para o meio urbano, do desenvolvimento sócio-espacial em geral, vale dizer, de uma mudança positiva das relações sociais e da organização espacial (SOUZA, 2006, p. 129).

Os objetivos de mudança socioespacial, em relação aos objetivos do desenvolvimento econômico (eficiência econômica, modernização tecnológica e

outros), por não serem fim em si mesmos de um ponto de vista socialmente crítico, não podem ser vistos como os mais relevantes. Independente da importância que tenham, não passam de objetivos instrumentais, visando a um fim social maior.

Buscando-se o fim apresentado, é importante ter conhecimento da ética urbana que é chamada de reforma urbana. O ideal da reforma urbana está intrinsecamente ligado com o que buscamos com o desenvolvimento, o aumento da justiça social e a melhoria da qualidade de vida.

Mas, o que é reforma urbana? Reforma urbana é uma nova concepção intelectual e moral que condena a cidade a ser fonte de lucros de uns poucos e a marginalização da grande maioria. Essa concepção ética tem como objetivo tornar política a discussão sobre a cidade e seus direitos, além de servir de base para movimentos sociais urbanos, oferecendo subsídios teóricos que trespassem questões locais e específicas (SILVA, 1991).

Nesse sentido, os ativismos sociais urbanos possuem uma tendência a serem negligenciados e quase nunca são vistos como agentes potenciais de mudança estratégicas no planejamento, inclusive, por eles próprios. A concepção da reforma urbana pode auxiliar a estes movimentos a se organizarem.

Desse modo, de um lado, a reforma urbana coloca questões como o uso da cidade para práticas econômicas que acabam por tornar a cidade não um local de moradia, do direito de festa, mas um local do capital, do lucro. E por outro lado, questiona o direito à cidade, na questão do acesso e da mercantilização do solo, que acaba por levar aos que não podem pagar pelo uso do solo (seja ao mercado financeiro ou ao Estado na condição de fisco) estão a viver em favelas, aglomerados subnormais, simulacros de cidade.

Nada obstante, a reforma urbana também coloca em cenário a ampliação da cidadania por meio de demandas por participação democrática na gestão urbana, buscando romper com os padrões de planejamento urbanos arcaicos que guiaram o Brasil, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970 (SILVA, 1991).

Nesse sentido, os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado das décadas de 1960 e 1970 apoiavam-se em um modelo de planejamento pautado no saber técnico, sem espaços para participação popular, e acabavam por realizar planejamentos urbanos conforme os interesses das classes dominantes na instituição da sociedade. Desse modo, à época da estruturação desses planos

diretores, muitos dos direitos básicos no que se relaciona ao direito à cidade não eram reconhecidos do ponto de vista do direito interno, nem mesmo direitos fundamentais de quarta dimensão, como a capacidade de participação e o direito à democracia, e os conflitos sociais eram vistos como desvios de modelo e deveriam ser evitados ao máximo (SILVA, 1991).

Esses modelos de planejamento não admitiam de forma alguma margens para a participação popular, principalmente das camadas populares mais miseráveis, pois se partia de um imaginário de que as camadas urbanas menos abastadas eram incapazes de julgar ou decidir por si mesmos. Esses planos diretores possuíam um viés autoritário, avessos à abertura à participação popular. Além disso, também são geralmente voltados para um ideal de cidade-mercadoria e, nesse sentido, a favor do capital em detrimento do social.

Desse modo, a cidade deve ser entendida não apenas como reflexo da relação entre capital e trabalho. Deve-se ter a compreensão dela como espaço de conflitos entre os que a utilizam como valor de uso, ou seja, para morar, e os que a utilizam como valor de troca, a cidade-mercadoria (FREITAS, 2008).

Talvez o maior problema seja o da participação popular na gestão da cidade. Tal participação popular deve ser a mais ampla possível, abrangendo questões como o orçamento, a forma como é feito o cálculo dos impostos, das taxas e das tarifas, além de mostrar o que se deve e o porquê se deve.

A participação deve ser igualitária, mas aqui a questão da igualdade não é a igualdade burguesa, que se expressa na uniformidade de tratamento perante a lei, a noção está muito mais próxima às apregoadas nos direitos fundamentais de segunda dimensão, e essa igualdade deverá se expressar no espaço público, que abrangendo também os direitos de participação popular no destino da gestão da coisa pública.

Percebe-se claramente que o ideal da reforma urbana não se aproxima da noção de desenvolvimento urbano apregoado pela doutrina econômica, e possui uma afinidade muito produtiva com a noção de desenvolvimento autonomista, crítica e questionadora.

Nesse sentido, a mobilização em torno do movimento da reforma urbano criou reflexos inclusive na Constituição Federal, por força da elaboração da Emenda

Popular da Reforma Urbana (SILVA, 1991). Todavia, os reflexos foram apenas parciais (fundamentalmente nos artigos 182 e 183 da Constituição da República).

Além disso, a regulamentação desses artigos pelo Estatuto da Cidade possibilitou a criação de uma ordem jurídico-urbanística com a valorização das chamadas funções sociais da propriedade e da cidade, além da criação do Ministério das Cidades, que seria responsável pela articulação das políticas habitacionais e urbanas (KAPP, 2012).

Todavia, essa maneira de implementação urbana pela via de uma lei federal (Estatuto das Cidades) acaba por criar um paradoxo, pois essa mesma lei, que estabelece a função social da propriedade urbana como prioridade, acaba por torná-la dependente das instâncias legislativas municipais, que determinarão a definição de função social, o que pode acabar por postergar a efetiva aplicação desses ideais por anos .

Nesse sentido, percebe-se uma fragilidade profunda no Estatuto quando trata da participação. O termo se encontra presente na legislação, mas de forma acessória, com uma menção vaga e indefinida, não contribuindo para uma participação autônoma.

Apesar de estarem contidos no ideal da reforma urbana, é bom delimitar exatamente o que se entende por melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social.

Melhoria da qualidade de vida corresponde à satisfação crescente das necessidades básicas ou não básicas materiais e imateriais da população, e o aumento da justiça social relaciona-se com a concretização de direitos fundamentais, em um ideal de direito à cidade, que é entendido por Lefèbvre como

forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFÈBVRE, 2010, p. 134).

Esses ideais estão presentes nos movimentos sociais dos bairros do entorno da Universidade Federal do Pará, conforme será tratado no próximo capítulo, que, através da luta política, têm buscado a titulação das terras, esperando-se, com isso, alcançar direitos que são excluídos a esses moradores.

### 3.4 Serviço público e desenvolvimento urbano

No atual modo de produção capitalista da sociedade contemporânea, áreas especializadas do direito como o Direito Administrativo, o Direito Urbanístico, têm ocupado um espaço cada vez mais importante nas relações sociais e ambientais. Todavia, é imprescindível se ter em mente que, conforme Carvalho (2009), essa divisão em ramos do direito são simplesmente mecanismos didáticos. Desse modo, não existem limites claros de onde se separa o direito administrativo, o direito urbanístico e o ambiental, sobretudo no marco constitucional inaugurado em 1988 que, expressamente, elencou como uma das preocupações a proteção ao meio ambiente incumbida ao poder público - e não à determinada esfera do poder-, conforme se observa no artigo 225 da CRFB:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, p. 69).

Pela clareza do texto constitucional, percebe-se que o chamado direito administrativo é, cada vez mais, compelido a reconhecer áreas que estariam aparentemente desvinculadas da noção tradicional de serviço público (OLIVEIRA, 2009).

A doutrina clássica do serviço público tem suas origens na França, com a chamada Escola de Serviço Público, liderada por Duguit e Jéze, e, nesse sentido, era considerado serviço público toda atividade do Estado desenvolvida para atingir seus fins (CUNHA JÚNIOR, 2012).

Contudo, tal noção se apresentou demasiadamente ampla, sendo Meirelles (1990) o responsável por apresentar no Brasil um conceito mais adequado de serviço público, que seria:

todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas de controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado (MEIRELES, 1990, p. 290).

Apesar da contribuição de Meirelles, o conceito apresentado ainda se mostrava muito irrestrito, uma vez que a atividade administrativa não se resume simplesmente ao serviço público, compreendendo ainda outras dimensões, como o

fomento, o exercício do poder de polícia administrativa e a intervenção no domínio econômico (CUNHA JÚNIOR, 2012).

Um conceito mais restrito e mais útil pode ser o dado por MELLO (2009):

*Serviço Público* é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2009, p. 665).

Dos conceitos, pode-se destacar alguns pontos: a atividade supõe a existência de poderes soberanos, com titularidade do poder pertencente ao Estado, é atividade voltada ao público, de interesse social e prestada sob regime de direito público (OLIVEIRA, 2009).

Ora, o elemento formal presente no serviço público é a natureza jurídica de tal serviço, ou seja, uma atividade estatal considerada serviço público estará submetida ao conjunto de normas do direito público, chamado por Oliveira (2009) de feixe de normas (princípios e regras) e com a finalidade de resguardar princípios fundamentais eleitos por uma dada coletividade.

Hodiernamente a noção de Estado e suas ações como fator de influência na sociedade são pacíficas, em muitos casos direcionando o aprimoramento da vida comum como requisito de legitimidade e de legitimação (MASSA-ARZABE, 2006).

A relação entre o direito e a política é umbilical. E a associação entre a teoria da política pública e a doutrina do serviço público deve ser feita desde a fase inicial de qualquer política pública.

Ainda nos primórdios do século XX, a noção dada por Duguit ao serviço público pode ser plasmada para a de política pública, principalmente quanto ao seu aspecto de indispensabilidade para a realização e desenvolvimento da paz social (MASSA-ARZABE, 2006). Conforme Duguit,

A noção de serviço público parece que pode ser formulada desse modo: é toda atividade cujo cumprimento deve ser regulado, assegurado e fiscalizado pelos governantes, por ser indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social e de tal natureza que não pode ser assegurado completamente senão pela intervenção da força do governante (DUGUIT, 1975, p. 37).



A noção do teórico francês se aproxima muito da definição proposta por Mello (2009), dando ênfase à atividade fruída indiretamente e também diretamente pelo administrado. Contudo, o estudo e as formulações acerca de políticas públicas somente se iniciaram com o trabalho de Lasswell, publicado pela primeira vez em 1951 (1992). O período histórico é relevante, pois se tratava de entender qual seria o objetivo as políticas públicas em um mundo que havia acabado de emergir do caos da II Guerra Mundial, e havia se consolidado um bloco socialista antagônico ao modelo liberal capitalista norte americano. Estes blocos, por sua vez, estavam em pleno choque do conflito que inaugurou a Guerra Fria: a guerra da Coréia, em 1950.

O problema não é desimportante, uma vez que havia de fato uma superpotência global que desafiava o capitalismo democrático dos Estados Unidos, e esse desafio incluía a administração pública, pois a potência soviética era moldada em um modelo estatal centralizado que possuía o controle dos meios de produção e distribuía os bens à população (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

No Brasil em meados de 1960, identifica-se a necessidade de uma atividade estatal voltada à conformação da vida do País, conforme Reale:

objetivando a realização de uma comunidade concreta, seria absurdo continuarmos a pregar uma concepção de Estado apático e anêmico, disposto a agir só quando provocado, ao sabor dos intermitentes apelos dos grupos particulares interessados; um Estado sem visão planificadora de conjunto, sem finalidades próprias e sem diretrizes claramente definidas, sem refletir a autoconsciência do destino nacional (REALE, 1963, p. 224)

De acordo com essa visão, o planejamento como atividade planificadora de racionalização do emprego e dos meios disponíveis e como método de intervenção econômica e social, além de sua função técnica constitui exemplo da atuação político-jurídica do Estado.

Antes de avançarmos nas definições e concepções do planejamento urbano voltado ao desenvolvimento sustentável, devemos abandonar totalmente qualquer ideia de que o planejamento pode ser uma ferramenta estritamente técnica, ou seja, sem seu viés político. Inexiste planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isto pressupõe uma determinada visão de mundo, concepção de Estado, de organização social dentre outros. Qualquer planejamento que utilize uma alcunha meramente técnica não possui uma concepção correta. (MATUS, 1989).

### 3.5 Da descentralização na política urbana às autarquias de regime especial

A política de desenvolvimento urbano encontra fundamentos legais na ordem constitucional do Brasil, conforme se observa no Título VII – Da ordem Econômica e Financeira -, espaço em que o texto constitucional traz capítulo sobre a política de desenvolvimento urbano, como se vê:

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988, p. 61).

O citado artigo traz como premissa a realização do desenvolvimento urbano, observando a concretização de espaços urbanos sadios por meio do desenvolvimento das funções sociais da cidade para o bem estar de seus moradores (DIAS, 2012).

Dessa forma, o disposto no artigo 182 da Carta Magna não pode ser lido de forma separada de todo o conjunto principiológico que rege o texto constitucional, revelando ser competência primordial do município a efetivação de políticas públicas visando ao desenvolvimento urbano com base no bem-estar social e a garantia da plena função social da cidade (DIAS, 2012).

Apesar de a parcela maior da competência para as atividades voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável estar voltada para o município, todos os entes federados têm competência, por conta da hermenêutica constitucional (MENDES; COELHO; BRANCO, 2011).

Além disso, conforme a regra do artigo 24 da CF, todos os entes federados (União, Estado, Municípios e Distrito Federal) têm competência para tratar da política urbana.

Ora, o bem-estar depende da efetiva prestação de serviços públicos para que todos os cidadãos possam habitar, trabalhar, ter lazer, ou seja, possam efetivamente usufruir do direito à cidade.

As funções sociais da cidade devem expressar o acesso ao uso dos espaços públicos com igualdade de oportunidades a todos. Isso se dá com a participação dos indivíduos na administração do espaço urbano, por meio de gestão participativa (DIAS, 2012).

Nesse sentido, a descentralização político-administrativa é uma questão de importância estratégica para o desenvolvimento sustentável (JARA, 1996). Não se pode mais tentar esperar o desenvolvimento guiado por um Estado centralizador e excludente, com esquemas rígidos de administração pública.

Atualmente, as políticas que buscam o desenvolvimento sustentável, necessariamente devem introduzir conceitos de escassez ecológica e valorização do espaço, justiça social e cidadania, gestão pública democrática e participativa, autogestão e democracia local (JARA, 1996).

A municipalização do desenvolvimento sustentável deverá estabelecer condições políticas que viabilizem a participação social, criando mecanismos e canais diretos de comunicação e fortalecendo a qualidade da participação social.

O planejamento urbano deve ser guiado fortemente por uma gestão democrática, um estilo de planejamento que possibilite diminuir a distância entre os governantes e os governados (JARA, 1996), tendente à autonomia de Castoriadis (1983).

Conforme a perspectiva de Habermas, os meios de regulação são ligados ao mundo da vida pelo meio de institucionalizações jurídicas das organizações burocráticas. Nesse sentido, o direito passa a ter um papel ambíguo, podendo ser instrumento de colonização do mundo da vida, assim como um meio de codificação de garantias, gerando integração social (HABERMAS, 2003). A partir das lutas dos diversos movimentos sociais, o direito tem se mostrado como um instrumento de garantia de direitos, principalmente nos direitos fundamentais.

Dessa forma, as instâncias de poder devem estar preparadas para processar e dar resposta às demandas e reivindicações oriundas dos movimentos sociais. Nesse diagrama, é necessário instaurar instâncias de planejamento participativo que representem os diferentes atores sociais, e, conforme Habermas (2003), a assunção de um paradigma procedimental para a produção do direito (que assume um papel mediador na relação entre o mundo jurídico e o mundo da vida) sob a égide de uma democracia deliberativa articulada pelo fluxo de um poder comunicativo baseado na racionalidade da produção de consenso, é o que levará à formação da vontade ampla e discursiva dos cidadãos destinatários e autores do direito, dando assim legitimidade à ordem jurídica que será implementada.

Para que a participação social reflita esta democracia que deve ser instaurada no bairro, na cidade universitária ou mesmo no grande centro urbano, e, além disso, oriente o processo de planejamento, é indispensável que os interesses dos atores sociais sejam considerados na esfera decisória. Mais do que isso, a participação dos indivíduos deve se dar em todas as fases das decisões, no seu início, desenvolvimento e mais fortemente na esfera decisória.

O processo somente será realmente democrático e tendente à autonomia individual e coletiva se for profundamente ancorado na participação direta dos indivíduos, que passam de meros telespectadores de uma democracia representativa a sujeitos ativos da comunidade e parceiros de direito, acumulando a dupla função de destinatários e autores desse direito (HABERMAS, 2003).

Assim, a participação deve se dar de maneira efetiva, ouvindo-se os cidadãos não apenas para se obter uma ilusão de participação, uma pseudoparticipação. Além da mera formalidade, a composição do coro democrático deve efetivamente levar em conta as vozes dos menos favorecidos.

Tal participação deve ser ampla e clara e estabelecer os limites e o direcionamento das políticas públicas, inclusive demonstrando eventuais dificuldades financeiras e limitações legais. Souza (2000) entende que a autonomia deve ser considerada como princípio e parâmetro central para a avaliação de estratégias de mudanças sócioespaciais, aplicado no planejamento urbano.

Todavia, não é o município a instância de participação única para que se sacramento o pensamento democrático. Todos os entes políticos têm competência para tratar da política urbana, cada um em um aspecto. Por exemplo, a União trata da política urbana em um nível mais macro, os Estados tratam das regiões metropolitanas. Mas além disso, em uma visão descentralizadora, entes da administração indireta também podem ser importantes auxiliares na concretização do direito à cidade. Como o presente trabalho analisa a relação da Universidade Federal do Pará (uma autarquia federal) com os bairros de entorno, é importante se ter em mente que, apesar de não possuir uma competência efetiva para implementar políticas públicas, a UFPA e outras autarquias podem contribuir para o direito à cidade.

Para tal fim, deve-se primeiramente entender o que é uma autarquia. Conforme disposição expressa do Decreto-lei 200 de 1967 (BRASIL, 1967),

integram a administração indireta as autarquias, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações públicas.

Como os fins do presente trabalho encontram-se intrinsecamente ligados às autarquias, tecerei apenas uma breve diferenciação entre os citados entes. Entidade estatal é o termo que se refere às pessoas políticas, que possuem autonomia política. No Brasil, as pessoas políticas são: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ou seja, os membros integrantes do Estado Federal.

Entidades autárquicas são as autarquias, pessoas jurídicas de direito público detentoras de capacidade exclusivamente administrativa. As entidades fundacionais são as fundações governamentais, fundações mantidas pelo Estado. Dependendo da lei instituidora, as fundações poderão ser de regime público, sujeitando-se às regras da administração pública, ou privado. Por fim, temos as entidades empresariais do Estado, que são as empresas públicas, como, por exemplo, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e as sociedades de economia mista (Banco do Brasil, Petrobrás).

As autarquias e as fundações públicas são pessoas jurídicas de direito público, ao passo que as sociedades de economia mista e as empresas públicas se sujeitam ao regime de direito privado (MELLO, 2009).

**Quadro 1-** Comparativo entre os entes da administração indireta.

<b>Autarquias</b>	<b>Fundação pública</b>	<b>Empresa pública</b>	<b>Sociedade de economia mista</b>
Pessoa jurídica de direito pública.	Pessoa jurídica de direito público ou privado.	Pessoa jurídica de direito privado.	Pessoa jurídica de direito privado.
Executa serviços do Estado (Capacidade exclusivamente administrativa).	Executa serviços de interesse do Estado.	Exerce atividade econômica.	Exerce atividade econômica.

Fonte: Mello (2009).

Conforme a definição constante no Decreto-lei 200, em seu artigo 5º, I, as autarquias são

o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 2013, p. 1).

Todavia, essa definição legal exposta pelo Decreto-lei como enunciado normativo é totalmente desprovida de valor. Não permite nem mesmo que ao se ler a lei se saiba se a figura destacada tem ou não natureza autárquica, uma vez que deixou de fazer menção ao único traço que caracteriza as autarquias em sua natureza jurídica: a personalidade de direito público (MELLO, 2009).

Exatamente devido a esta característica primordial que se encontra ausente na legislação é que as autarquias podem ser titulares de interesses públicos, diferentemente do que ocorre com as empresas públicas e as sociedades de economia mista que, por serem pessoas jurídicas de direito privado, até podem receber qualificação para o exercício de atividades públicas, mas nunca como titulares das atividades (MELLO, 2009).

Não obstante, quando a lei cria uma determinada entidade autárquica, ou seja, uma pessoa de direito público com capacidade exclusivamente administrativa, apenas este fato a torna apta a se qualificar como detentora de atividade típica da administração pública.

De maneira sincrética e precisa, Mello define as autarquias como “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa” (MELLO, 2009, p. 160).

Apesar de a determinação legal excluir a principal característica das autarquias, a doutrina jurídica sempre entendeu que a natureza jurídica de direito público se faz presente nas autarquias<sup>11</sup>. Além disso, a jurisprudência tem entendimento nesse mesmo sentido, conforme se percebe em julgados do Supremo Tribunal Federal, como no abaixo transcrito:

EMENTA: - Recurso extraordinário. Indenização. Responsabilidade objetiva do Estado. 2. Acórdão que confirmou sentença de improcedência da ação, determinando que somente se admite o direito a indenização se ficar provada a culpa subjetiva do agente, e não a objetiva. 3. Alegação de ofensa ao art. 107, da EC n.º 01/69, atual art. 37, § 6º, da CF/88. 4. Aresto que situou a controvérsia no âmbito da responsabilidade subjetiva, não sendo configurado erro médico ou imperícia do profissional que praticou o ato cirúrgico. 5. Precedentes da Corte ao assentarem que "I - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa (BRASIL, 2002, p. 606).

---

<sup>11</sup> Em verdade, a presente pesquisa desconhece qualquer teórico atual que não trate a característica de direito público como presente nas autarquias, nesse sentido, ver: Mello (2009), Cunha Junior (2012), Carvalho Filho (2012), Di Pietro (2012).

Então, como é pacífico esse entendimento, trata-se de um não problema. De modo que as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, gozam de certo grau de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou, não se subordinando a qualquer órgão do Estado. O que ocorre é um controle por parte dos entes políticos que as criaram (MELLO, 2009).

Desse modo, constituem-se:

em centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado, seus assuntos são assuntos próprios; seu negócios, negócios próprios; seus recursos, não importa se oriundos de trespasse estatal ou hauridos como produto da atividade que lhes seja afeta, configuram recursos e patrimônios próprios, de tal sorte que desfrutam de autonomia financeira, tanto como administrativa; ou seja, suas gestões administrativa e financeira necessariamente são de suas próprias alçadas – logo, descentralizadas (MELLO, 2009, p. 161).

Então, sempre se teve o entendimento de que as autarquias, mesmo que intra-estatais, são centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado (MELLO, 2009). Tanto que a doutrina e a jurisprudência sempre tem entendido que a responsabilização pelos atos das autarquias são delas próprias, e não do Estado.

Dito de outro modo, as autarquias possuem responsabilidade direta e seus próprios comportamentos, havendo, apenas em alguns casos, a responsabilidade do Estado, e apenas subsidiária.

No que tange o regime jurídico das autarquias, seguindo as linhas de Mello (2009), o regime jurídico das autarquias pode ser dividido didaticamente em: I) relação com a pessoa da qual são administração indireta; II) relações com terceiros; III) relações internas.

I) Relação com a pessoa que as criou: as autarquias, conforme ditames constitucionais do art. 37, XIX (BRASIL, 2012), só podem ser criadas e extintas por força da lei (princípio da paridade de formas). Mais que isso, devem ser criadas com leis específicas e, após isso, a simples publicação da lei garante à autarquia a existência jurídica.

Além disso, existe uma espécie de controle exercido pelo ente político que o criou sobre a autarquia, mas não é hierárquico, pois não existe hierarquia nessa relação. Existe uma vinculação, o que limita o controle a uma tutela administrativa. Tal tutela é um controle finalístico acerca da execução da finalidade do serviço para o qual a autarquia foi criada.

No âmbito da união, essa vinculação chama-se supervisão ministerial, pois quando a União cria uma autarquia, esta fica diretamente vinculada a um ministério. Por exemplo, as universidades federais, como regra, vinculam-se ao Ministério da Educação. Nada obstante, existe uma maior liberdade para as universidades e outras autarquias em regime especial em face da administração direta.

Desse modo, como as autarquias são pessoas jurídicas próprias e distintas do ente político, o Ministro supervisor não é autoridade para quem se pode vir a recorrer contra os atos da autarquia, dada a inexistência de hierarquia, mas apenas um vínculo de controle.

II) Relação da autarquia com terceiros: as autarquias expedem atos administrativos e celebram contratos administrativos, da mesma forma que os entes políticos o fazem, para o bom desempenho das funções administrativas.

Devido à personalidade jurídica e ao fato de possuírem patrimônio próprio, respondem diretamente perante terceiros por danos que causarem. Desse modo, em regra, a responsabilidade é objetiva, buscando-se unicamente o nexo de causalidade, a ligação objetiva entre a atuação do ente administrativo e o dano causado. A responsabilidade estatal subsidiária ocorre apenas em relação ao ente político que criou a autarquia e, se e somente se, o patrimônio da autarquia mostrar-se insuficiente. Nada obstante, as regras de prescrição e demais características em relação às ações na justiça são as mesmas das aplicáveis à Fazenda Pública (CUNHA, 2011).

Além disso, os bens são públicos e submetem-se ao regime de direito público, portanto, são impenhoráveis, imprescritíveis e, por isso mesmo, insuscetíveis à usucapião e também não podem ser objeto de direitos reais de garantia, uma vez que não podem sofrer ação de execução, pois, conforme regra do art. 100 da Constituição da República, não existe a possibilidade de penhora dos bens públicos (BRASIL, 2012).

III) Relação interna: em regra, os servidores das autarquias são servidores públicos estatutários, titulares de cargo efetivo, com as vantagens do regime jurídico único, provido mediante concurso público.

Além disso, os procedimentos financeiros obedecem às mesmas regras da contabilidade pública aplicáveis à administração direta do Estado, ou seja, sujeitos às regras da lei 4.320/64 (BRASIL, 1964)



As universidades são denominadas autarquias sob regime especial, que “desfrutavam de um teor de independência administrativa, em relação aos poderes controladores exercidos pelos órgãos da administração direta, mais acentuado que o da generalidade dos sujeitos autárquicos” (MELLO, 2009, p. 169).

Isso ocorre em decorrência da legislação de ensino, em nome da liberdade de pensamento e também do princípio da autonomia universitária; o que leva às universidades a terem um processo diferenciado, com maior participação na escolha dos dirigentes, com prazos certos, com menos interferências do “mundo externo” ao meio universitário.

Existem também as autarquias sob regime especial que são as agências reguladoras, que se colocam de modo diverso do que ocorre nas universidades, sem uma lei específica, devendo-se analisar as leis de cada agência reguladora para ver a sua “especialidade do regime” no caso concreto. Essas autarquias sob regime especial não se confundem com as universidades como autarquias em regime especial.

A carta constitucional encontra-se em consonância com o papel fundamental que a educação exerce como vetor do Estado Democrático de Direito, em conformidade com a teoria dos direitos fundamentais, concedeu determinadas garantias às universidades, visando à preservação de sua autonomia didática e científica.

Desse modo, homenageando a liberdade de pensamento e a autonomia científica das universidades, a Constituição Federal em seu artigo 207 consagrou o princípio da autonomia universitária, como se vê:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2012, p. 73).

Dado o peso constitucional da norma da autonomia universitária, em julgados o Supremo Tribunal Federal sempre entendeu pela aplicabilidade do presente princípio, como se vê no julgamento no STF da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 2.367-5 (BRASIL, 2001), quando se entendeu que implementar um novo *campi* universitário, sem iniciativa, partindo da própria universidade é uma ofensa ao princípio da autonomia universidade, como se percebe:

EMENTA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada. 2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida (BRASIL, 2001, p. 12).

A UFPA, por ser uma autarquia federal em regime especial também goza dessa liberdade de pensamento, dessa autonomia universitária. Mais que isso, ela fomenta em seus atos normativos, como, por exemplo, no Estatuto da UFPA, que em seu artigo 2º, III, quando trata dos princípios da instituição, apresenta como um dos seus “o pluralismo de idéias (sic) e de pensamento” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006, p. 1).

Então, graças à autonomia universitária, a UFPA tem a capacidade de, por ingerência própria, decidir os rumos de sua gestão, ainda que não de maneira soberana, mas, ainda assim, de uma forma relativamente ampla.

Mas, mesmo que a decisão seja interna, ou seja, oriunda do próprio corpo universitário, para que a participação social reflita um ideal democrático, que deve ser instaurada na instituição e oriente o processo de planejamento, é indispensável que os interesses dos atores sociais sejam considerados na esfera decisória (JARA, 1996). Mais do que isso, a participação dos indivíduos deve se dar em todas as fases das políticas públicas (e das políticas institucionais), no seu início, desenvolvimento e, mais fortemente, na esfera decisória (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

O processo somente será realmente democrático e tendente à autonomia individual e coletiva se for profundamente ancorado na participação direta dos indivíduos, que passam de meros telespectadores de uma democracia representativa a sujeitos ativos da comunidade e parceiros de direito, acumulando a dupla função de destinatários e autores desse direito (HABERMAS, 2003).

Assim, a participação deve se dar de maneira efetiva, ouvindo-se os cidadãos não apenas para se obter uma ilusão de participação, uma pseudoparticipação. Além da mera formalidade, a composição do coro democrático deve efetivamente levar em conta as vozes dos menos favorecidos.

Tal participação deve ser ampla e clara e estabelecer os limites e o direcionamento das políticas públicas, inclusive demonstrando eventuais dificuldades financeiras e limitações legais.

Mendes (2002) informa que, se antes se partia de um pressuposto baseado no princípio jurídico da “inesgotabilidade de recursos públicos”, atualmente é impossível se partir desse paradigma, devendo as questões financeiras ser tratadas conforme o princípio da reserva do possível.

Conforme o princípio da “reserva do possível”, para que um Estado possa satisfazer algumas situações de concretização de direitos fundamentais, são necessários recursos, ou seja, a realização desses direitos limitar-se-ia à disponibilidade financeira do Estado.

Ocorre que tal princípio tem sido banalizado, servindo de escusa governamental para toda e qualquer política pública (MENDES, 2002), incluídas nesse contexto as políticas públicas e serviços relacionados ao direito à cidade, conforme tratado alhures, um direito fundamental.

Então, na situação concreta, o Estado possui o ônus de provar e demonstrar os motivos e a motivação da não prestação de um direito fundamental, como, por exemplo, um direito social, e só após esse passo que poderá alegar a reserva do possível.

Conforme Cunha Junior,

Em suma, nem a reserva do possível nem a reserva de competência orçamentária do legislador podem ser invocados como óbices, no direito brasileiro, ao reconhecimento e à efetivação de direitos sociais originários a prestações. Por conseguinte, insistimos, mais uma vez, na linha da posição defendida por este trabalho, que a efetividade dos direitos sociais – notadamente daqueles mais diretamente ligados à vida e à integridade física da pessoa – não pode depender da viabilidade orçamentária (CUNHA JUNIOR, 2008, p. 392-393).

Desse modo, a invocação à “reserva do possível” só seria justificável na medida em que o Estado garanta uma existência digna a todos de fato. Excetuando este contexto, o que se tem é a desconstrução do Estado Democrático de Direito, com frustrações de expectativas legítimas da sociedade (CUNHA JÚNIOR, 2008).

Com uma sociedade mais autônoma, as questões relacionadas aos custos e os valores arrecadados e empregados na gestão da coisa pública são discutidas, e questões como reserva do possível poderiam tornar-se relevantes, mas devendo-se sempre ponderar interesses e ver qual dispõe de maior peso.

Nesse sentido, é salutar o teor do Informativo do STF de número 414, (BRASIL, 2006) que transcreve as palavras do Ministro Celso de Mello e, apesar de,

no caso, tratar não especificamente do direito à cidade, mas da ponderação de princípios e interesses, relacionando-os com a reserva do possível:

[...] entre proteger a inviolabilidade do direito à vida e à saúde, que se qualifica como direito subjetivo inalienável assegurado a todos pela própria Constituição da República (art. 5º, "caput" e art. 196), ou fazer prevalecer, contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário do Estado, entendo - uma vez configurado esse dilema - que razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde humanas (BRASIL, 2006, p. 5).

Então, percebe-se de forma clara a relevância dos direitos e garantias fundamentais no âmbito dos tribunais superiores. Estes possuem preponderância se comparados com interesses econômicos e financeiros secundários do Estado. Desse modo, devem prevalecer os direitos fundamentais ante a mera invocação da reserva do possível sem maiores fundamentos e impedimentos fáticos.

## 4 A CIDADE UNIVERSITÁRIA E SEU ENTORNO

### 4.1 A formação da cidade universitária e os bairros de entorno

A UFPA foi criada pela Lei 3.191, de dois de julho de 1957 (BRASIL, 1957), com a congregação das faculdades e também das escolas de nível superior existentes na capital do Estado do Pará, que eram, quase que em sua totalidade, estaduais. As faculdades existentes estavam localizadas em prédios isolados e em diversos pontos da cidade de Belém, o que levou no ano de 1957 ao surgimento das primeiras motivações à criação do *campus* Universitário, que iria reunir em um só espaço físico as diversas faculdades existentes na época, que eram as seguintes: Direito; Medicina; Farmácia; Engenharia; Odontologia; Filosofia, Ciências e Letras; Ciências Econômicas, Contábeis e Atuariais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2007).

O MEC do Governo Federal da década de 1960 possuía o interesse de criar *campi* Universitários em todo o Brasil. Para viabilizar este fim, realizou convênio junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, com a presença de especialistas oriundos de universidades norte americanas, auxiliaram a viabilização da criação das universidades nas diversas cidades brasileiras (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2007).

O planejamento territorial dos diversos *campi* no período de ditadura procurou espaços com relativamente baixas aglomerações de construções e também com pouca densidade populacional.

Em Belém não foi diferente, uma vez que a implementação do *campus* universitário se deu a partir de 1964, com o “Núcleo Pioneiro do Guamá”, em terreno situado às margens do Rio Guamá, em uma área de aproximadamente 471 ha (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2007).

O espaço físico da UFPA deveria estar distanciado da tensão do cotidiano da cidade, garantindo tranquilidade ao trabalho intelectual e acadêmico, além de sua arquitetura dever erguer-se em volumes que proporcionassem espaços livres, seguindo com os ditames da Carta de Atenas (2009).

O terreno onde seria construída a UFPA pertencia ao chamado “cinturão institucional”, área que durante a Segunda Guerra Mundial era composta por

entidades públicas ao redor da área ocupada pela Primeira Léguas Patrimonial de Belém<sup>12</sup>, onde se instalaram bases militares, o aeroporto, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a própria UFPA, e marcava a fronteira entre a área urbana e rural de Belém.

O terreno era constituído basicamente de áreas verdes remanescentes e solo alagadiço. Durante a instalação do núcleo pioneiro foram realizados desmatamentos e aterramentos do solo, o que acabou por resultar em retirada de boa parte da vegetação do terreno, conforme se observa na foto 05.

Um dos bairros fronteiros com a área de implementação da UFPA é a Terra-Firme, oficialmente denominado Montese, um bairro relativamente novo para os padrões de Belém, pois teve sua formação por volta dos anos 1950, e não estava devidamente infraestruturado e habitado por uma população carente que se aloja em residências de baixo padrão habitacional. O efetivo populacional correspondia, na época, a apenas 1,16% dos habitantes de Belém (PENTEADO, 1968).

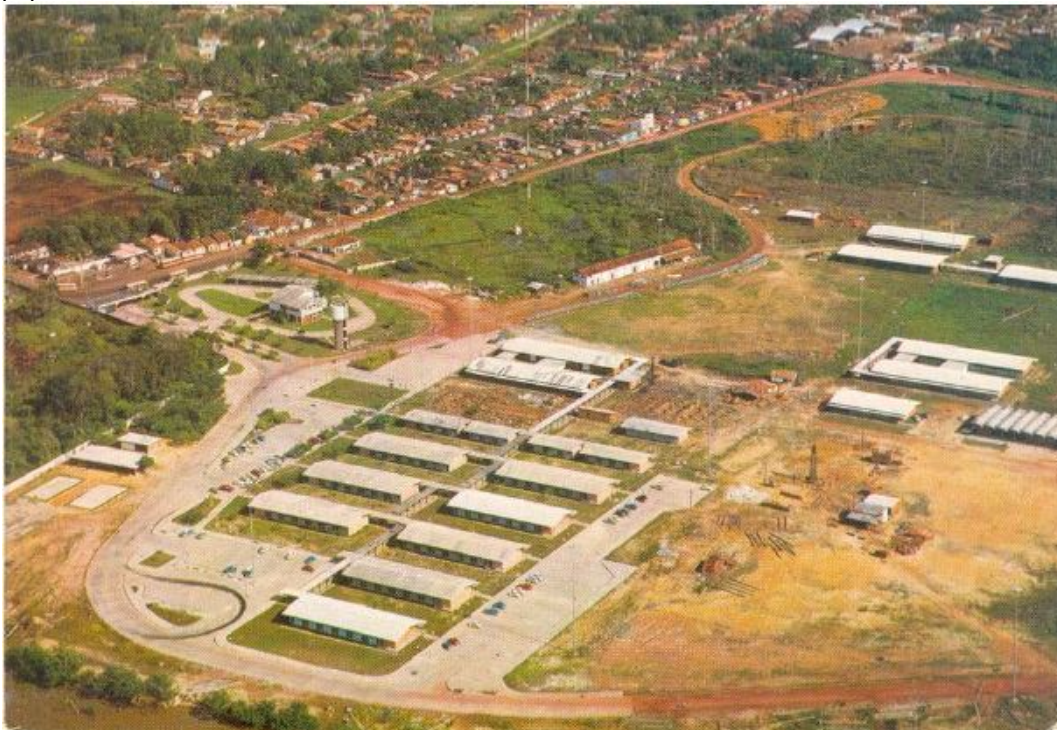
A procura das áreas de baixadas em Belém se deu de forma mais forte nas décadas de 1960 até a década de 1980, acompanhada de intenso êxodo rural e crises econômicas, causando inúmeros problemas de moradia. Nesse sentido, a busca por moradia para a população de baixa renda é realizada na sua fixação em baixadas que estavam desocupadas, e acabaram por se configurar um padrão de organização espacial típico de favelas.

É importante compreender que o espaço não é apenas a sua paisagem ou seu aspecto físico, uma vez que ele tem importantes reflexos na sociedade e na maneira como se dão as organizações intraurbanas. De modo que, nesse sentido, as áreas de baixada têm grande importância na análise e compreensão da sociedade de Belém (TRINDADE JUNIOR, 1997).

---

<sup>12</sup>Corresponde a uma área de aproximadamente uma légua, contada à partir do marco de fundação da cidade. O limite da Primeira Léguas localiza-se atualmente no atual bairro do Marco, na Avenida Almirante Barroso a Avenida Doutor Freitas (CRUZ, 1973).

**Fotografia 5** - PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO SOLO DO CAMPUS UFPA: na foto da década de 1970 o Núcleo Pioneiro (atual Setor Básico). É perceptível que no interior do campus a vegetação foi quase totalmente retirada. Além disso, pode-se perceber presença marcante de aglomerados populacionais em todo o entorno



Fonte: UFPA (2007).

Os estudos que tratam das baixadas de Belém procuram defini-las como sendo “os trechos do sítio urbano cujas curvas de nível não ultrapassam a cota quatro, e que chegam a compor cerca de 40% da área mais valorizada da cidade, ou seja, a área correspondente à primeira légua patrimonial” (TRINDADE JUNIOR, 1997, p. 22).

As baixadas de Belém são áreas inundadas ou sujeitas à inundação, principalmente em decorrência do efeito das marés. Como são espaços sociais, devem ser compreendidos pela sua contínua redefinição na cidade, o que acabou por culminar em alterações relevantes e uma tendência à valorização do solo (TRINDADE JUNIOR, 1997).

Costumam se destacar por ocupações de pessoas com baixo poder aquisitivo, o que ocorreu principalmente devido ao início de grande fluxo populacional que se deu na década de 1960. Desse modo, as baixadas se enquadram como áreas segregadas, socialmente excluídas e deficientes em equipamentos urbanos. Devido a tudo isto, para os que residem nesses espaços, o

direito à cidade lhes é negado.

Nessas áreas, princípios fundamentais outorgados pela CRFB são ignorados. A dignidade da pessoa humana (TEPENDINO, 2001) não é respeitada em tão paupérrimas condições de moradia, sujeitas a constantes riscos à saúde, dada a falta de saneamento básico.

Além disso, não há como falar em igualdade, em uma perspectiva de Dworking (2005), pois não existem igualdades de respeito, de consideração e de recursos para os que vivem em áreas tão mal servidas de serviços públicos em relação às camadas sociais mais favorecidas que residem em bairros não periféricos.

Com não se vê a presença de direitos fundamentais relacionados ao direito à cidade, como os relacionados à moradia digna, igualdade de oportunidades (DWORKING, 2005) e, ainda, outros aspectos como a própria mobilidade que é dificultada, dada a precária estrutura dessas áreas que, com chuvas, tem-se alagamentos que impedem o direito de ir e vir. Com tudo isso, não há como falar na presença de liberdade para esses cidadãos que vivem na cidade, mas à margem de seus direitos inerentes.

A partir de 1964, momento de grande crescimento urbano do bairro da Terra Firme, grande parte do terreno foi comprado ou desapropriado dos moradores do entorno e incorporado pelo governo federal para a expansão da cidade universitária. Desse modo, o bairro teve seu crescimento em direção às áreas correspondentes ao “cinturão institucional”, que atualmente é formado por mais instituições públicas como a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Importante perceber que o entorno continuou sendo ocupado por habitações de população de baixa renda.

Conforme Rodrigues (1996), com a evolução do bairro, ele se mostrou absolutamente horizontalizado. Foi estruturado em sítio predominantemente alagável (área de baixada) a partir de um extenso terreno institucional. Essa área de expansão do bairro é pertencente à UFPA, uma vez que o terreno foi incorporado à universidade, conforme mostrado acima, mas, por não ser utilizado pela instituição, foi sendo gradativamente ocupado pela população de baixa renda.



**Fotografia 6** - EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA DA CIDADE UNIVERSITÁRIA: Fotografia da área do Campus em 1977.



Fonte: Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (CODEM) (1998).

Em meados de 2010 a população do bairro era superior a 60 mil habitantes, além de o bairro ser limítrofe a outro também extremamente populoso e carente, o bairro do Guamá, que conta com aproximadamente 100 mil habitantes. De acordo com o IBGE (2010), no bairro do Guamá (o mais populoso da cidade) atualmente, residem 94.610 pessoas, e no bairro da Terra Firme 61.439 moradores.

Nesse contexto de ocupação, Penteado (1968) já havia previsto o crescimento dos aglomerados subnormais do bairro da Terra Firme até os limites cidade da universitária, o que, para ele, levaria à paralização da construção da cidade universitária, ou pelo menos sérias limitações ao seu crescimento. Nesse sentido, é ilustrativa o aumento da população da Região Metropolitana de Belém apresentado pela tabela 1, que possui reflexos nas áreas de periferia.

Conforme se observa nas fotografias 6 e 7, a evolução populacional é perceptível de forma clara. Onde antes havia uma presença marcante de densa cobertura vegetal, existe em registros iconográficos mais recentes extensas áreas de favelas. Conforme se percebe no gráfico 01, a população urbana da Região

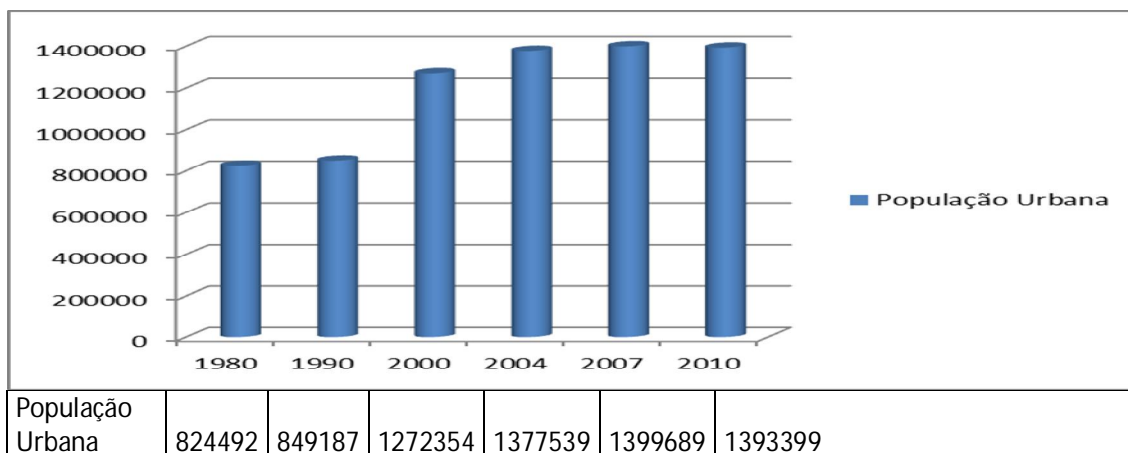
Metropolitana de Belém apresentou um grande aumento populacional nos últimos anos.

**Fotografia 7- OCUPAÇÃO URBANA DA CIDADE UNIVERSITÁRIA:** imagem de satélite de 2009. Em relação à Fotografia 4, percebe-se uma clara evolução na área urbanizada



Fonte: Google Earth (2009).

O encontro, decorrente da justaposição da cidade universitária com o bairro da Terra Firme, de fato ocorreu e se apresenta de maneira clara, tanto que em dados momentos não se percebe os limites do bairro e da cidade da UFPA, ao se observar, por exemplo, o novo prédio do Instituto de Ciências Jurídicas (fotografia 6), de um lado se têm estruturas com asfaltamento, segurança e prédios modernos; de outro, utilizando-se o próprio muro universitário, tem-se casas de madeira ou de alvenaria mal-acabadas com estrutura de saneamento precária.

**Gráfico 1-** População residente na Região Metropolitana de Belém

Fonte: IBGE (2010).

**Fotografia 8 -** INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E O ENTORNO, Ocupações do tipo favela ao lado do Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da Universidade Federal do Pará, Campus Guamá

Fonte: Autoria Própria (2012)

## 4.2 O entorno e seus distanciamentos: aglomerados subnormais e emuralhamento da vida social

Aglomerados subnormais é a maneira como tecnicamente institutos de pesquisa, no âmbito governamental, tratam áreas de ocupações irregulares, comumente denominadas de favelas. A nomenclatura apresenta “certo grau de generalização, de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros [sic]” (IBGE, 2010, p. 26).

No estudo do IBGE, para que fosse possível utilizar as definições de aglomerados subnormais, precisaram-se estabelecer padrões técnicos do que se enquadrariam nessa categoria e que foram utilizados no Censo 2010, que são:

O setor especial de aglomerado subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 (cinquenta e uma) unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e
- b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; e

precariedade de serviços públicos essenciais. Os Aglomerados Subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias:

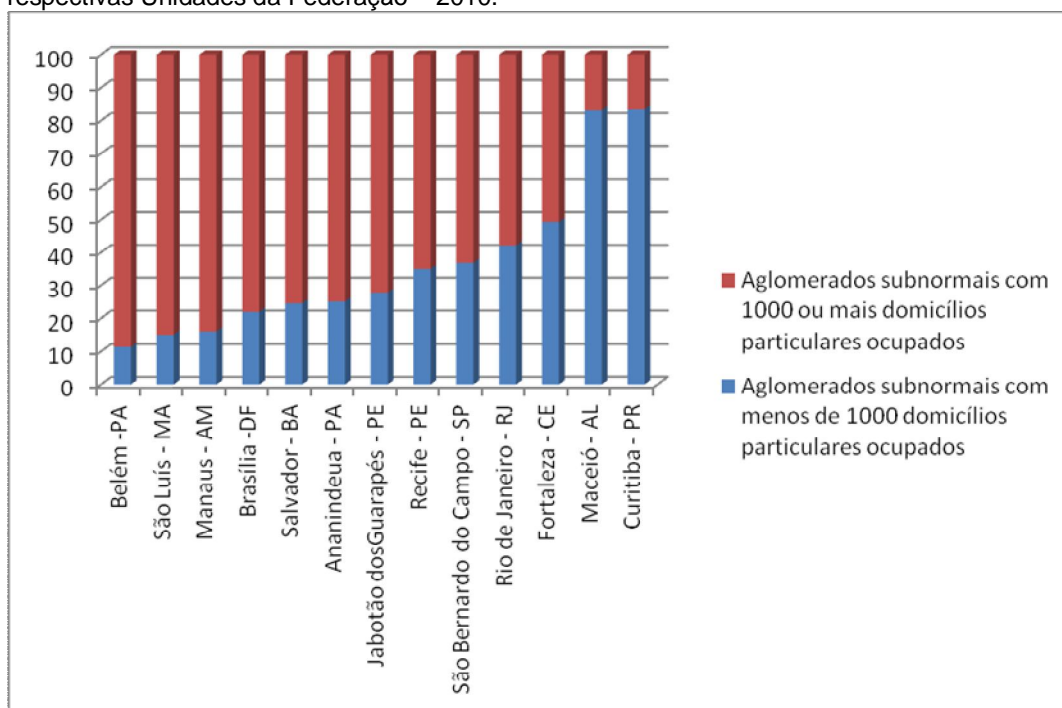
- a) invasão;
- b) loteamento irregular ou clandestino; e
- c) áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente (IBGE, 2010, p. 22).

Apesar de em alguns bairros não ser tão fácil a visualização dos aglomerados subnormais, nos bairros do Guamá, da Terra Firme e parte de Canudos e do Marco, principalmente nas terras pertencentes à UFPA, não restam grandes dúvidas de que essas áreas se amoldam à definição técnica do IBGE.

O primeiro requisito necessário para uma área se enquadrar como aglomerado subnormal é ser um conjunto constituído com, pelo menos, cinquenta e uma unidades habitacionais.

Belém apresenta uma característica de forma marcante no tocante à extensão dos aglomerados, pois dos 20 municípios do Brasil que apresentam maior quantidade de domicílios em aglomerados subnormais, 12 mostram predomínio das áreas com 1000 (mil) ou mais residências, o que na cidade apresenta o incrível número de 88,6%. Comparativamente exposto no gráfico 2, em Curitiba no Paraná, de maneira contrária, a concentração de grandes áreas é de 16,6%.

**Gráfico 2-** Distribuição percentual de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, por classes de tamanho dos aglomerados subnormais, segundo os municípios selecionados e respectivas Unidades da Federação – 2010.



Fonte: IBGE (2010).

Nada obstante, a caracterização acima, conforme histórico do bairro, percebe-se que a ocupação se dá há mais de dez anos em áreas públicas (no caso, áreas pertencentes à UFPA). Além disso, as ruas são estreitas em sua grande maioria; os loteamentos são em tamanhos desiguais; enfim, os bairros fronteiriços da cidade universitária se enquadram perfeitamente na definição técnica do IBGE.

As áreas de baixadas próximas da UFPA localizam-se às margens do Rio Guamá, com extensas áreas de aglomerados subnormais, estando sujeitas à inundações periódicas. Além disso, a estrutura urbana que forma os bairros se caracteriza por elevada densidade demográfica, com o acesso à grande parte das

casas por meio de becos e vielas.

Conforme pode-se observar no quadro 02, a população das áreas de aglomerados subnormais é elevada, com mais de vinte e um mil moradores nessa situação residindo nos arredores da Bacia do Tucunduba-Guamá. Na Bacia do Tucunduba da Terra Firme, o número chega a 35.111 habitantes. Levando-se em conta, conforme o Censo demográfico de 2010, que total de pessoas no bairro é de 61.439 (IBGE, 2010).

Todavia, por meio da observação direta (fotografias 9, 10 e 11) e também por dados fornecidos pelo IBGE (Mapa 1), percebe-se que apesar de, indiscutivelmente os bairros ao redor da cidade universitária apresentarem uma característica de favela, pode-se perceber também que esses espaços apresentam complexificações em sua estrutura urbana, principalmente por não se enquadrar no conceito do senso comum de favela. A imagem padrão de favela, formada por barraco, e com material improvisado e totalmente não abastecida por qualquer infraestrutura não pode ser aplicada inteiramente à realidade desses bairros. A estrutura do bairro é variável, possuindo algumas casas de alvenaria, mas também casas de madeira, conforme se observa nas fotos 06 e 08.

E, como um enclave urbano na paisagem, temos a Universidade Federal do Pará, que se mostra parcialmente alheia à estrutura e à realidade dos bairros, conforme se vê na foto 10. Com esse isolamento da cidade universitária para com o bairros, percebemos que existe um “emuralhamento da vida social” da UFPA em relação ao entorno, apresentando consequências marcantes, como a vivência cada vez menor do espaço urbano. Desse modo, a via pública e o seu uso acabam por restringir unicamente o seu aspecto mais básico, qual seja o de locomoção (GOMES, 2002).

**Mapa 1** – BELÉM – Como se pode perceber, toda a área em torno da cidade universitária, os bairros da Terra Firme, Guamá, Canudos, Marco e Condor possuem grandes áreas de aglomerados subnormais



Fonte: IBGE (2010, p. 30)

**Quadro 2-** Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, população residente.

	Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	População residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	Média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais
Bacia do Tucunduba-Guamá	5 200	21 656	4,2
Bacia do Tucunduba-Terra Firme	8 837	35 111	4

Fonte: IBGE (2010).

**Fotografia 9** - A ESTRUTURA VARIÁVEL DO BAIRRO, NA AVENIDA PERIMETRAL: no bairro da Terra Firme, as casas variam no material de sua construção, umas com madeira e outras em alvenaria



Fonte: Aatoria Própria (2013).



**Fotografia 10** - A ESTRUTURA VARIÁVEL DO BAIRRO, NOS CANAIS: nas proximidades dos canais, em áreas de baixada o padrão urbanístico não é constante.



Fonte: A autoria Própria (2013).

Nesse contexto, torna-se clara a ocorrência do “emuralhamento da vida social”, a tendência que o homem moderno tem, utilizando os recursos disponíveis, como ônibus ou carro particular e os próprios muros da cidade universitária para se isolar (GOMES, 2002). Com isso, há uma vivência cada vez menor da cidade e o deslocamento de parte dos estudantes, dos técnicos administrativos e dos professores é exclusivamente para o interior da Universidade Federal do Pará, dentro das barreiras artificiais.

Conforme Gomes: “o uso do transporte particular é quase sempre a regra para aqueles que têm condições de ter um carro” (GOMES, 2002, p. 184). Esse fato se percebe de maneira clara e precisa quando se analisa o grande fluxo de veículos particulares para a UFPA, além de ônibus muito cheios de estudantes das mais diversas áreas da cidade. Esses estudantes, em grande parte, socializam-se dentro do espaço do campus, com pouca interação em relação ao entorno.

Convive-se em uma área com muros, seguranças patrimoniais terceirizados, câmeras de segurança e um padrão de arquitetura e urbanização, mas alheio à

realidade social e espacial que se apresenta em todo o seu entorno.

**Fotografia 11-** A ESTRUTURA VARIÁVEL DO BAIRRO, NAS BAIXADAS: algumas das áreas de baixada apresentam estrutura precária, muitas sem asfalto e com estrutura urbana deficiente



Fonte Autoria Própria (2013).

Outra consequência apresentada por Gomes (2002) do “emuralhamento da vida social” é o abandono dos espaços comuns, uma recusa em compartilhar territórios coletivos da vida social. Isso é um dos fatores que leva a ocupação do entorno (áreas da Universidade).

Abandonados pelos poderes públicos e pela população que mais dispõe dos meios de exercer e reclamar a cidadania, os espaços públicos se convertem em *terra de ninguém*, sem regras de uso, perdem sua característica fundamental, ou seja, a de terreno de convivência, associação social, encontro entre diferentes, ou, em uma palavra, espaço democrático. Desgaste, sujeira e invasões são, pois, algumas das características frequentes nesse tipo de espaço, sem que isso gere de fato uma reação efetiva da população (GOMES, 2002, p. 185-186)

De certo modo, tem-se na UFPA uma espécie de seleção de quem tem acesso ao seu interior exercido pela própria Universidade por meio de seus muros e guaritas de segurança que, em alguns aspectos, acaba afastando os moradores das

áreas próximas.

Mas a relação da UFPA com o seu entorno não é totalmente dissociada. Existem projetos de extensão que interligam, de certo modo, o campus à vida ao redor, e também atividades festivas que acabam por criar alguma relação entre os que frequentam a universidade e os bairros de entorno, interligação que será tratada no próximo tópico.

**Fotografia 12** - PORTÕES DA UFPA: um dos muros que separam a universidade do seu entorno. Pode-se perceber que ao lado encontram-se residências espaços de calçada pública e da rua



Fonte: Autoria Própria (2013).

#### 4.3 Correntes de ar: conexões e aproximações

Apesar de aparentar um distanciamento abissal da Universidade com o entorno, a UFPA efetivamente não é uma ilha. O direito à cidade abrangente, tratando não apenas do padrão urbanístico, mas também do grau de caracterização do direito à moradia ou à educação, e também aspectos que aparentemente podem parecer mais singelos, mas que possuem muita relevância:

ouso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a Festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro) (LEFÉBVRE2001, p. 12).

Nesse sentido, existiam duas integrações muito relevantes. Primeiramente, os bares que rodeavam a principal estação de ônibus da UFPA e, com maior força, os forrós universitários que se realizam no complexo do Vadião, dentro da cidade universitária, no Campus Básico.

Sua localização era em torno da estação, eram irregulares no que diz respeito ao registro junto à prefeitura, e eram conhecidos pelos estudantes como “complexo copo sujo”. Costumavam atrair muitos estudantes e também moradores da área, mas que por conta das obras de ampliação e alargamento da Avenida Perimetral, decorrentes do 9º Fórum Social Mundial, em 2009, os bares foram fechados e no lugar, atualmente tem-se a duplicação da avenida, no trecho em frente à estação (fotografia 13). Ainda existem alguns estabelecimentos próximos, mas nenhum em frente à UFPA.

Em relação ao forró universitário (fotografia 14), este é realizado com o apoio da própria instituição. Trata-se de festas com aparelhagem<sup>13</sup>, populares no norte do Brasil, com aparelhos de som e iluminação e comandada por artista profissional que seleciona as músicas. As músicas são diversos ritmos populares, como o brega, o forró e o reggae. Os eventos são organizados por comissões de formatura no espaço do Vadião<sup>14</sup> visando à obtenção de recursos para a viabilização das festas de final de curso, com venda de bebidas alcoólicas, como cerveja e caipirinhas.

Essas festas são responsáveis por grandes fluxos de pessoas que normalmente não frequentam o campus, inclusive moradores dos bairros do entorno. Mas, apesar dessa relativa integração, o forró universitário é visto, em certos aspectos, como prejudicial à segurança por parte da administração da

---

<sup>13</sup> “As aparelhagens surgiram na periferia de Belém (PA) com a intenção de criar um entretenimento mais acessível. Num primeiro momento foi idealizado para transformar pequenas caixas de som estruturadas para se tornar o centro de atenção das festas. Com influência no Brega e em suas melodias românticas, o movimento modificou a versão original do ritmo introduzindo batidas eletrônicas e regionais. Assim, nesse movimento emergem novas vertentes que tornaram o “Brega das aparelhagens” algo singular” (SILVA; PRESLER, 2011, p. 2)

<sup>14</sup> Localizado no Campus Básico, o Complexo do Vadião é um espaço no interior da Universidade Federal do Pará destinado a realizações culturais e de recreação.

autarquia. Sobre as questões da segurança, já houve realização de assembleias entre os alunos e o reitor discutindo o tema (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2010).

Nessa reunião, o reitor deixou clara a sua posição:

Não somos contra a realização do forró. Mas é preciso deixar claro que a questão da segurança é uma responsabilidade da administração superior que deve ser compartilhada com toda a comunidade acadêmica. Devemos atuar juntos no sentido de buscar soluções (MANESCHY, 2010 ).

De fato, até a data da conclusão da pesquisa as festividades continuavam acontecendo no interior da cidade universitária, às quintas-feiras e sextas-feiras, no período da noite.

Outro projeto que, potencialmente, pode contribuir para a garantia de aspectos do direito à cidade é o projeto de elaboração do plano diretor da cidade universitária. O plano diretor é um importante instrumento no tratamento do ordenamento urbano e, ainda que seja obrigatório apenas para cidades com mais de vinte mil habitantes, não existem óbices para que municípios menores também criem um plano diretor.

Na verdade é vantajoso que os municípios preocupem-se com o planejamento urbano através de instrumentos como o próprio plano diretor e, nada obstante, a própria UFPA também possui projeto para aplicação de um plano diretor no Campus Guamá, que está em fase de elaboração (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2009a).

De maneira objetiva, pode-se dizer que o plano diretor é o instrumento pelo qual as cidades definirão os objetivos que devem ser atingidos no que tange à ordenação do território, atividades a serem executadas e as competências de quem executará essas atividades, além de regras básicas, diretrizes e normas de desenvolvimento urbano, preocupando-se com padrões urbanísticos, sistema viário, localização de áreas verdes e muitas outras matérias referentes ao uso do solo (COSTA, 2006).

No âmbito municipal, o conteúdo do plano diretor definirá os objetivos e, para isso, irá dizer de forma concreta qual a função social dos imóveis urbanos naquele município específico, para fins de potencializar as funções da cidade. Devido ao fato de ser a principal ferramenta do planejamento urbanístico da cidade,

os seus objetivos podem apresentar aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos.

**Fotografia 13 - ESTAÇÃO DE ÔNIBUS E RETORNO:** este ponto foi reformado com as obras do Fórum Social Mundial em Belém. Onde antes havia bares, atualmente encontra-se a via pública duplicada



Fonte: Autoria Própria (2013).

No caso de um plano diretor de uma autarquia, este é muito limitado se comparado ao do município. Trata-se de ato administrativo com normatividade no âmbito dos limites da entidade, ou seja, o alcance dele é o próprio limite físico do ente autárquico, e seus poderes submetem-se aos limites aplicados aos atos administrativos, tratados no capítulo anterior. Ainda assim, o plano diretor pode ser uma ferramenta muito útil no ordenamento urbano, principalmente em se tratando de pessoas jurídicas de direito público com extensões consideráveis, como é o caso da UFPA.

Desse modo, o plano diretor da UFPA tem como princípios norteadores: uma revisão dos modelos de ocupação e edificação da UFPA; aumento da capilarização do sistema viário, melhorando os acessos e áreas cobertas; mudanças nas entradas

e das estruturas básicas da cidade universitária; criação e reestruturação das vagas de estacionamento; alterações no uso das salas de aula; criação de zoneamento e índices urbanísticos que racionalizem econômica e ambientalmente o uso do solo; manter a coerência estética do campus (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2009a).

**Fotografia 14-** FORRÓ DA UFPA: uma das conexões possíveis entre a UFPA e o entorno



Fonte: Autoria Própria (2013).

Conforme se pode observar nos estudos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2009a), o plano diretor da universidade não abrange os bairros que a circundam, mesmo as que formalmente ainda pertencem à universidade. De acordo com o professor Juliano Ximenes, um dos membros da equipe multidisciplinar que tratou do projeto: “o plano diretor da cidade universitária não abrange o entorno, apenas a área interna” (XIMENES, 2011).

Então, percebe-se que os estudos de implementação de um plano diretor na UFPA concentram-se basicamente em questões de utilidade e acesso. Ocorre que o plano diretor não deve envolver necessariamente apenas esses aspectos urbanísticos de utilidade. Mais uma vez, aqui os ares da cidade universitária não foram longe o bastante para levar mudanças para o entorno. O plano diretor universitário, potencialmente, poderia criar a uma maior integração de fato da UFPA

com o seus bairros vizinhos, normatizando canais de comunicação e integração.

Ocorre que o plano diretor, da maneira como tem sido conduzido o estudo, não tende à autonomia, pois é um documento estritamente técnico, sem abertura para o diálogo com o entorno. Como ato administrativo, poderia apresentar meios para que através do diálogo entre os interessados (estudantes, professores, técnicos e membros do entorno em terras da UFPA) e discussão com conhecimento de causa (HABERMAS, 2003) as questões mais importantes e com poder deliberatório.

Como muitas das terras ocupadas pelo entorno são legalmente terras da UFPA e existe a norma de direito público que impede a sucessão dessas terras por meio da usucapião (MELLO, 2008), o plano diretor poderia ter incluído essas áreas. Ainda mais, levando-se em conta que, além do aspecto físico, o plano diretor pode possuir um aspecto social (SILVA 2011), que seria importante no caso.

“O *aspecto social* é relevante em urbanismo. Este configura um dos meios de buscar a melhoria da qualidade de vida da população, através de transformações que se impõem aos espaços habitáveis” (SILVA, 2012, p. 140). Ainda que a análise do autor seja em relação ao plano diretor de um município, por se tratar de terras da própria instituição federal de ensino superior, levar em consideração os espaços do entorno no plano poderia ser uma possibilidade muito bem vinda e em conformidade com os fins institucionais da UFPA.

Esses são apenas alguns dos meios como pode ser feita a aproximação. Outra forma que tem sido mais relevante do ponto de vista da efetivação de direitos são os projetos de extensão da UFPA. Apesar de não ser o foco do presente trabalho, para que se avance no estudo da relação da UFPA com o entorno, deve-se entender o que é a extensão universitária.

Extensão universitária é um conceito que passou por diversas mudanças em suas matrizes e diretrizes ao longo dos anos nas universidades brasileiras. Sem entrar no mérito e discutir as diversas correntes extensionistas e a sua evolução histórica, tem-se entendido que as ideias e concepções de Freire (1980) são importantes alicerces que fundamentam os conceitos e práticas da extensão universitária a partir dos anos 1980.

Nesse sentido, têm-se discussões acerca da indissociabilidade entre os fazeres acadêmicos e o desfazimento da ideia da extensão universitária como um movimento de militância político-partidária. Vê-se a extensão como meio de



produção de conhecimentos.

Desse modo, com a instalação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, em 1987, as discussões sobre a extensão universitária passaram a convergir para as estratégias adotadas no referido encontro.

Desse modo, de acordo com Nogueira:

A criação do Fórum Nacional ocorre tendo como base algumas questões já consensuais entre seus membros participantes, as quais seriam o fundamento para elaboração das políticas de Extensão. Isso significa que o entendimento entre os Pró-Reitores se deu a partir dessas idéias consensuais, que podem ser apreendidas como conclusões dos documentos dos encontros regionais. São elas: o compromisso social da Universidade na busca da solução dos problemas mais urgentes da maioria da população; a indissociabilidade entre as atividades de Ensino, Extensão e Pesquisa; o caráter interdisciplinar da ação extensionista; a necessidade de institucionalização da Extensão no nível das instituições e no nível do MEC; o reconhecimento do saber popular e a consideração da importância da troca entre este e o saber acadêmico; e a necessidade de financiamento da Extensão como responsabilidade governamental (NOGUEIRA, 2001, p.67).

A partir dessa convergência de entendimentos, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras definiu um conceito de extensão universitária, pelo qual iria se guiar:

Extensão Universitária: é um processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa, de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre a universidade e a sociedade, com base na interlocução entre saberes, que tem como consequências a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da Universidade. Além de instrumentalizadora desse processo dialético de teoria/prática/ reflexão/prática, a Extensão Universitária é interdisciplinar favorecendo a visão integrada de todas as dimensões da realidade social.

(FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS, 2006, p. 21).

De posse desse conceito, coloca-se a extensão Universitária no campo acadêmico. Ao produzir conhecimento por meio dele viabiliza-se a relação transformadora entre a sociedade e a própria universidade. Além disso, esse conceito vê a extensão universitária como democrática, que, de maneira dialética, apresenta um direcionamento interdisciplinar, contribuindo para uma visão ampla da realidade social.

Em 1998, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras elaborou o Plano Nacional de Extensão Universitária. Esse plano reafirma a posição de uma universidade cidadã como início das políticas extensionistas, e apresentam como objetivos:

- Reafirmar a extensão universitária como processo acadêmico definido e efetivado em função das exigências da realidade, indispensável na formação do aluno, na qualificação do professor e no intercâmbio com a sociedade;
- assegurar a relação bidirecional entre a universidade e a sociedade, de tal modo que os problemas sociais urgentes recebam atenção produtiva por parte da universidade;
- dar prioridade às práticas voltadas para o atendimento de necessidades sociais emergentes como as relacionadas com as áreas de educação, saúde, habitação, produção de alimentos, geração de emprego e ampliação de renda;
- estimular atividades cujo desenvolvimento implique relações multi, inter e/ou transdisciplinares e interprofissionais de setores da universidade e da sociedade;
- enfatizar a utilização de tecnologia disponível para ampliar a oferta de oportunidades e melhorar a qualidade da educação, aí incluindo a educação continuada e a distância;
- considerar as atividades voltadas para o desenvolvimento, produção e preservação cultural e artística como relevantes para a afirmação do caráter nacional e de suas manifestações regionais;
- inserir a educação ambiental e desenvolvimento sustentado como componentes da atividade extensionista;
- valorizar os programas de extensão interinstitucionais, sob a forma de consórcios, redes ou parcerias, e as atividades voltadas para o intercâmbio e a solidariedade internacional;
- tornar permanente a avaliação institucional das atividades de extensão universitária como um dos parâmetros de avaliação da própria universidade;
- criar as condições para a participação da universidade na elaboração das políticas públicas voltadas para a maioria da população, bem como para se constituir em organismo legítimo para acompanhar e avaliar a implantação das mesmas;
- possibilitar novos meios e processos de produção, inovação e transferência de conhecimentos, permitindo a ampliação do acesso ao saber e o desenvolvimento tecnológico e social do país (FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO 1998, p. 9-10).

Pelos objetivos acima expostos, percebe-se que a universidade apresenta três funções indissociáveis: função acadêmica, função articuladora e função social.

A ideia da extensão, nesse sentido, traz um ideal democrático e emancipatório, com respeito ao diálogo, à autonomia local e à dignidade humana.

Com base nessas premissas, a UFPA possui uma Pró-reitoria de extensão que apresentava até 2011 um total de 497 projetos de extensão cadastrados e submetidos ao edital da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Pará,

nas mais diversas áreas do conhecimento (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2011).

Como a presente dissertação é voltada para a relação da UFPA com o seu entorno, com especial ênfase no direito urbanístico, o projeto que melhor pode exemplificar essa relação é o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social, que será explicado no subtópico abaixo. Tal programa trabalha com os conceitos oriundos da extensão, uma vez que faz a aplicação prática dos conhecimentos interdisciplinares da universidade, em uma relação bilateral com a população dos bairros de entorno e visando a garantias sociais relevantes, desse modo, articulando o ensino com a pesquisa, conforme será apresentado em subtópico próprio.

#### 4.3.1 Comissão Especial de Regularização Fundiária da UFPA: instrumentos e prática

Como foi explanado anteriormente, grande parte da área dos bairros do entorno da UFPA são terras públicas da própria universidade, ocupadas por moradores dos aglomerados subnormais, pois, oficialmente, constam nos registros que o terreno da UFPA abrange os bairros do Guamá, Terra-Firme, Marco e Canudos.

Com a mudança do paradigma do direito, do modo como se entende o direito à cidade, percebe-se que, inclusive no âmbito de órgãos governamentais, a regularização fundiária de interesse social é uma obrigação do poder público, que a deve implementar como um dos meios de concretizar direitos fundamentais, passando pelo direito à morada digna e chegando aos princípios da igualdade e também liberdade, conforme regras do constitucionalismo abordadas no primeiro capítulo.

Como se vê, são inegáveis os avanços no sentido da garantia do direito de propriedade, mas com o ônus de afirmar a função social da propriedade, conforme se vê nas regras do artigo 182 da Constituição, que estabeleceu a política de desenvolvimento urbano, competência dos municípios, e também o artigo 183 que tratou especificamente da garantia do direito à moradia, estabelecendo condições para a posse do imóvel urbano (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, foi editado o Decreto Presidencial de 11 de novembro de 1991 (BRASIL, 1991), inominado pelo gabinete da Presidência da República, decreto este que autorizou a UFPA a alienar ao governo estadual ou ao governo municipal, encarregados da política habitacional, suas terras ocupadas pela área de favela. Esse documento possui importância basilar para o desenvolvimento da Comissão de Regularização Fundiária, pois ele é que dá a competência à UFPA de atuar por meio da extensão na regularização fundiária.

A extensão se faz presente, pois com equipes multidisciplinares, a UFPA tem atuação direta na sociedade, tratando em problemas sociais, com a aplicação prática dos conhecimentos no entorno, auxiliando a regularização fundiária dos moradores das áreas ocupadas. Percebe-se, então, de forma clara, a articulação entre o ensino e a pesquisa, viabilizando relevantes mudanças sociais.

Também são de fundamental importância as garantias conseguidas por meio do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que, regulando os artigos da política urbana da Constituição Federal, estabeleceu instrumentos de gestão democrática das cidades e também a regularização fundiária, o que permite uma efetivação do direito à cidade no aspecto da moradia.

Temos vários instrumentos de regularização fundiária, o que não é de se estranhar, pois no Brasil a urbanização se dá por meio de um processo indissociável de favelização e periferização (SOUZA, 2010). Buscam-se, com isso, soluções efetivas para melhorar a qualidade de vida dos moradores de aglomerados subnormais, o que deve ser feito de forma constante.

A usucapião é, sem dúvidas, um importante instrumento de regularização fundiária. Provindo de duas palavras *latinausu* (pelo uso) e *carpere* (verbo adquirir), significa, ao pé da letra, “adquirir pelo uso” (TARTUCE, 2013).

É tratada como forma originária de aquisição por meio da posse sem interrupção ou oposição. Todavia, existem algumas limitações na usucapião, e, em relação às terras públicas, por força constitucional, artigo 183, § 3º, (BRASIL, 2012), estas não podem ser adquiridas por meio da usucapião. Conforme regra do artigo 98 do Código Civil, os bens públicos são os bens nacionais pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, ou seja, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e a União.

De acordo com artigo 99 do Código Civil (BRASIL, 2012), dividem-se em bens de uso comum do povo, como as praças, os rios, as praias; bens de uso especial, os bens destinados à utilização e serviços da administração pública e suas autarquias; e bens dominicais, os que não são afetados a uma destinação pública específica, mas, ainda assim, constituem patrimônio das pessoas jurídicas de direito público interno.

Dada a inaplicabilidade deste instrumento, foi necessário se buscar outros meios para legalizar a posse dos ocupantes de terrenos públicos, como acontece na região de entorno da UFPA. Então, outros instrumentos devem ser mobilizados.

O Estatuto da Cidade fornece outros instrumentos para ser utilizados nestes casos, como a concessão de direito real de uso, que permite a legalização da posse de ocupantes de terrenos públicos. Com tal instrumento, não se chega, efetivamente, à transferência da propriedade, mas os ocupantes recebem garantias e veem sua situação ser regularizada.

Esse instrumento é um direito real sobre coisa alheia, que o proprietário da área, cedente, outorga a um terceiro, cessionário, pela via contratual, o direito de usar o imóvel a prazo certo ou não, conforme diretrizes contratuais. Ou seja, pode ser o contrato resolvido tanto pelo decurso do tempo, quanto pelo inadimplemento contratual.

Em termos práticos, trata-se de um contrato de direito público (ou seja, utilizando-se as regras do direito administrativo), realizado entre o ente do poder público e os ocupantes. O contrato pode ser por tempo indeterminado ou determinado, mas renovável.

Conforme Souza,

o mais razoável é que o contrato seja por tempo ilimitado, extinguindo-se, entretanto, caso o concessionário venha a dar ao imóvel outra destinação que não a de moradia para si próprio e sua família, ou caso o concessionário venha a adquirir propriedade (ou concessão de uso) de outro imóvel (SOUZA, 2010, p. 295).

Desse modo, os concessionários recebem garantia legal de que poderiam permanecer no local. Tal título poderia ser dado de modo gratuito ou oneroso. E, além disso, servirá para regularização no cartório para registro de imóveis, ainda que o possuidor não seja proprietário.

Esse instrumento foi revitalizado pelo artigo 48 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que, quando utilizado pelo Estado em favor de programas para fins de habitação de interesse social, os contratos terão caráter de escritura pública e serão aceitos como títulos para financiamentos habitacionais, desde que registrados em cartórios de registro de imóvel. A lei 11.481 (BRASIL, 2007) corroborou e consolidou a possibilidade da utilização da concessão de direito real de uso como garantia para o uso em financiamentos habitacionais.

Apesar de garantir alguns direitos, existe quem questione esse avanço, à medida em que não assegura as mesmas vantagens aos concessionários de direito real de uso que os dos proprietários da terra. Como a desobediência às regras do contrato de cessão pode levar à sanções e até à perda da propriedade, Lago (2004) pondera se isso não pode instituir categorias diferenciadas de cidadãos.

Outro instrumento originalmente previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2011) é a concessão de uso especial para fins de moradia que, contudo, foi vetada pelo chefe do poder executivo federal. Todavia, por força da Medida Provisória 2.220/01 foi tornada possível a aplicação do citado instrumento, garantindo aos ocupantes de imóvel público situado na zona urbana há mais de cinco anos até a data limite de 30 de junho de 2001, ininterruptamente e sem oposição, com área de até 250 metros quadrados e que seja utilizado para moradia própria ou de sua família.

A concessão especial de uso para fins de moradia é gratuita, e pode ser transferida conforme as regras de herança do direito, vendida ou doada, além de também poder ser utilizada para programas de financiamentos habitacionais.

Caso a área ocupada, classificada como de uso comum do povo (praças, parques, praias), esteja destinada a projeto de urbanização, seja de interesse da defesa nacional, de preservação ambiental, voltada à construção de represas, obras congêneres ou, ainda, esteja situada em via de comunicação, caberá à discricionariedade do Estado optar entre garantir o direito nesse local ou assegurar o direito de moradia em local diverso. Como hipóteses de extinção da concessão, esta ocorrerá se o concessionário der outro uso à área ou se adquirir mais algum imóvel, seja urbano ou rural.

Com base nesses instrumentos, e principalmente por intermédio do Decreto Presidencial de 11 de novembro de 1991 (BRASIL, 1991), foi criada a comissão

referente à Regularização Fundiária das Terras destinadas à UFPA, campus universitário do Guamá, que atualmente, de acordo com a Portaria 1.114/01 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2011), é presidida pela senhora Maria Marlene Alvino Teixeira.

Nesse sentido, a UFPA, por meio dessa comissão vem desenvolvendo, desde 2007, projetos de regularização fundiária embasados em estudos e pesquisas com setores públicos e setores sociais, e conforme recomendações do Manual de Regularização Fundiária Plena, a participação social deve ser a mais ampla possível, como será tratado no subtópico próprio (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

De acordo com depoimento, em 2013, no âmbito da pesquisa, a presidente da Comissão de Regularização Fundiária informou que, apesar de a comissão atuar em conjunto com o governo estadual e municipal, além de outros órgãos, no âmbito da regularização fundiária das terras do entorno da UFPA, campus da capital, “nesses bairros, a UFPA trabalha com a concessão de direito real de uso e também com a concessão de uso especial para fins de moradia” (TEIXEIRA, 2013).

Isso se coaduna com o teor da resolução 1.279/09, da UFPA, que tem em seu artigo 1º a seguinte redação:

“fica aprovado, de acordo com o exame de cada situação, cumpridos os requisitos da legalidade e mediante Parecer da Comissão Especial de Regularização Fundiária da UFPA, a Concessão de Direito Real de Uso e Concessão Especial para Fins de Moradia dos terrenos incluídos na área de 1.849.000 m<sup>2</sup>, cuja alienação foi autorizada pela Presidência da República, nos termos do Decreto s/n, datado de 11 de novembro de 1991, publicado no Diário Oficial da União, Seção I, edição de 12/11/1991” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2009, p. 1).

Quanto à maneira como é realizado, a presidente da comissão afirmou que “o procedimento é baseado no Manual da Regularização Fundiária Plena, do Ministério das Cidades, e a comissão trabalha dando todo o apoio técnico para que seja realizada a regularização” (TEIXEIRA, 2013).

São denominadas ocupações de interesse social os assentamentos utilizados principalmente para fins de moradia, abrigando populações de baixa renda, formadas por meio da ocupação de terrenos públicos ou particulares por ações organizadas ou não por movimentos populares (BRASIL, 2007).

Nos casos das terras da União, o agente responsável pela regularização é o poder público (União ou suas autarquias) proprietário das áreas de assentamento. É seu dever-poder, de forma discricionária, justificado pelo interesse público, interesse social e demais princípios de direito, regularizar os assentamentos em favor dos ocupantes por meio dos instrumentos de regularização fundiária previstos na legislação. Todavia, isso não é impedimento para que outros agentes, como moradores e suas associações, tomem a iniciativa para efetivar a regularização.

Se a área se classifica como de uso comum do povo ou de uso especial, deverá, inicialmente, ser providenciada a sua desafetação, que pode ser proposta pelo poder executivo através da apresentação de um projeto de lei, juntando a planta que identifica a área e autorizando a transferência para terceiros (BRASIL, 2007).

No caso da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, preenchidos todos os requisitos por parte do cidadão, este é um direito que deve ser concedido pelo poder público. Trata-se de ato administrativo vinculado, ou seja, sem margens para justificativas quanto ao interesse ou necessidade da medida.

Como se trata de área urbana, na requisição administrativa de Concessão de Uso Especial para fins de moradia deve vir anexa ao pedido certidão da prefeitura que ateste que o imóvel é pertencente à área urbana e também de sua destinação para moradia. O instrumento também é possível em moradias de uso misto, ou seja, residencial e comercial. Quanto a áreas comerciais, destinadas a templos religiosos ou qualquer outra que não seja de moradia, deve-se buscar outros instrumentos (BRASIL, 2007).

O termo de concessão de uso especial para fins de moradia deve conter algumas cláusulas básicas, como:

A qualificação das partes, o objeto, descrição da área e o objetivo da concessão. Deve também apresentar as condições e especificações da concessão, ou seja: forma (individual ou coletiva); gratuidade; prazo indeterminado; dados internos que originaram o ato (número do processo administrativo, lei específica, decreto etc.); deveres do concessionário (zelar pelo imóvel, não alterar a destinação, registrar o título em cartório etc.); e motivos de extinção da concessão (mudança de uso, aquisição de propriedade ou concessão de outro imóvel) (BRASIL, 2007, p. 91).

No caso dos imóveis da União e de suas autarquias, como é o caso da UFPA, existem algumas particularidades em função da aplicação dos dispositivos da

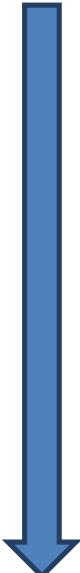


Lei 9.636/98 (BRASIL, 1998), com alterações dadas pela Lei 11.481/07 (BRASIL, 2007).

A responsabilidade pela regularização fundiária em terras da União é do Ministério do Planejamento, que a executa por meio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). No caso das terras da União, na regularização das de ocupações de interesse social, ao se requerer a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, se esta for negada pela SPU, ou não houver resposta em até um ano, pode ser requerido pela via judicial.

Apesar de a Comissão de Regularização Fundiária da UFPA em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, através do programa Terra Legal, também auxiliar prefeituras de cidades como Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Nova Esperança do Piriá, Mãe do Rio e Tomé-Açu com outros instrumentos de regularização fundiária (BRASIL: UFPA, 2013), no âmbito do seu entorno, a UFPA utiliza, conforme já afirmado, a Concessão e Uso Especial para Fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso. Seguindo os padrões do modelo apresentado pelo Ministério das Cidades, os processos seguem basicamente o esquema do Quadro 3.

**Quadro 3** - O passo a passo da regularização fundiária em terras da União.



O PASSO A PASSO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DA UNIÃO
1 – ABERTURA DO PROCESSO
2 – INSTRUÇÃO DO PROCESSO
3 – TRANSFERÊNCIA DA ÁREA
4 – ELABORAÇÃO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CADASTRO FÍSICO-SOCIAL
5 – REGULARIZAÇÃO DOS LOTES EM NOME DOS MORADORES

Fonte: Brasil (2007).

Na gênese do procedimento, o chamado “primeiro passo” é a abertura do processo. A iniciativa para tal pode vir do próprio órgão, no caso, a UFPA, por meio de sua Comissão de Regularização Fundiária, ou por meio de pedidos formulados por parte dos moradores.

Em verdade, como a UFPA trabalha em parceria com a SPU, o passo prévio, anterior à abertura dos processos é a assinatura do termo de cooperação técnica, que define os objetivos, metas, assentamentos, cronogramas de execução e outras informações relevantes para o controle administrativo por parte dos parceiros.

Para que se dê início ao processo, é impreterível que se tenham os documentos de identificação do usuário, do imóvel, certidões fiscais, planta com o perímetro da área, memorial descritivo da área, descrição do projeto de regularização com a justificativa, cronograma de execução, informações sobre o registro do imóvel (quando houver) e certidão por parte da prefeitura que ateste as prescrições que afetam o uso e ocupação do solo na área a ser regularizada (BRASIL, 2007).

Na etapa seguinte, são levantadas as informações do imóvel perante a União, constatando-se se o mesmo pertence à União e levantamento de documentos que comprovem o domínio. Além disso, é feita a verificação cadastral do imóvel, quando se observa a sua inscrição e seus limites, elaboração de parecer para ser encaminhado à SPU e verificada a sua situação fiscal (BRASIL, 2007).

Nesse segundo momento, o mais importante é a declaração da área como de interesse público para fins de regularização fundiária, que é imprescindível nos casos de disputa fundiária e na negociação com os titulares de direito do imóvel. Com a declaração, normalmente feita por meio de portaria, grava-se a área do assentamento como de interesse para fins da regularização e tem-se a publicização que ensejaram à tomada da atitude (BRASIL, 2007). Por meio dessa declaração as transferências ficam impedidas. Além disso, são notificados os antigos titulares de direitos com inscrição na União sobre o cancelamento de seus poderes sobre o imóvel.

No próximo passo, a área é transferida por meio de portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando é efetivada por meio da assinatura do contrato.

Na etapa final é feita a elaboração do projeto de regularização e os cadastros dos lotes, que é um passo que se caracteriza por realização de diagnóstico do terreno e verificação se é necessária a expansão de serviços públicos para a área; avaliação dos projetos de infraestrutura existentes; verificada se a área é reservada à proteção ambiental (BRASIL, 2007).

Por meio desse diagnóstico, passa-se ao cadastramento físico (responsável pela delimitação dos lotes, identificação do número de pavimentos, especificação do tipo de uso predominante, residencial ou comercial, por exemplo) e o cadastro social, que se caracteriza por jornadas incentivando e capacitando a comunidade acerca das possibilidades de regularização fundiária; realização de assembleias com a comunidade visando a melhorar a relação com a ela, indicação de representantes de cada setor e escolha de moradores que acompanharão o levantamento topográfico e cadastral; capacitação de equipes de cadastradores (preferencialmente moradores); reuniões com líderes dos diversos setores e treinamento dos moradores que queiram auxiliar no processo além de trabalhos de campo e operacionais de escritório em busca do melhor cadastro físico-social da área (BRASIL, 2007).

Essas informações são relevantes para o Projeto de Regularização Fundiária, pois fornecerão condições para a consolidação, o assentamento e futuras aplicações e expansões de serviços públicos para a área.

Todavia, ainda que se tenha o suporte da Comissão de Regularização Fundiária da UFPA, conforme a presidente da comissão, em média, apenas metade dos imóveis conseguem a sua efetiva regularização, devido a ausência de documentos, problemas com demarcações envolvendo vizinhos, e ainda de pessoas que, por problemas com a justiça, não podem apresentar os seus documentos à Comissão da UFPA, dada a publicidade do título.

#### 4.3.2 O projeto de regularização fundiária: a prática do projeto

A Comissão de Regularização Fundiária realiza vários projetos objetivando os fins acima expostos, como é o caso do Projeto de Regularização Fundiária: Sistematização Belém/2011, um projeto que também conta com o apoio da Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP), órgão ligado à UFPA, e à SPU, que objetivou:

Subsidiar à SPU através de instrumental técnico, operacional e suporte tecnológico no processo de informatização do cadastro socioeconômico da regularização fundiária da SPU, além de contribuir para o aprimoramento técnico-científico da metodologia de trabalho e pesquisa em desenvolvimento pela Comissão de Regularização Fundiária da UFPA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2012a, p. 4).

Especificamente, o projeto tinha como meta revisar, atualizar e complementar dados relevantes; customizar o banco de dados da SPU; instruir processos de regularização fundiária; prestar assessoria técnica e operacional junto ao cartório, visando a conclusão dos estudos individualizando em relação às famílias (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2012a).

Para que fosse possível o cumprimento da tarefa, de acordo com as diretrizes do Manual de Regularização Fundiária (BRASIL, 2007), os trabalhos foram divididos em cinco etapas, conforme o quadro 4. Como se pode perceber, na divisão de funções, a UFPA ficou responsável pelas etapas de planejamento, sistematização de dados e instrução de processos.

O projeto possuía como metas:

- Sistematizar em Banco (sic) de dados digital, até 12 mil cadastros realizados pela SPU, contendo dados descritivos, gráficos, pareceres e minuta do contrato, conforme documentação a disponibilização pela SPU à UFPA;
- Revisar até 6.000 processos, preferencialmente, aqueles já titulados pela SPU;
- Montar 24.000 processos instruídos e validados pela assessoria jurídica, para o que se espera a máxima (sic) de processos aptos ao registro cartorial (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2012a, p. 4).

Inicialmente, havia um cronograma firmado entre as instituições de que a vigência do projeto seria de um ano, de janeiro de 2011 a dezembro de 2011. Todavia, o cronograma não pôde ser cumprido devido a atrasos nos repasses financeiros e paralização nas atividades das ações de regularização fundiária em outubro de 2011. Os trabalhos somente retornaram em junho de 2012, finalizando no mês de setembro de 2012 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2012a).

As etapas realizadas pela UFPA foram as de planejamento, que consistiu na análise metodológica e definição do plano de execuções físicas. Durante esta etapa, realizada entre janeiro e fevereiro de 2011, foram identificadas as necessidades da realização de cadastro socioeconômico familiar, medição física e registro fotográfico dos imóveis, etapas indispensáveis para a correta tramitação processual no cartório; de sistematização dos dados, que são ajustes nos bancos de dados da instituição, observando eventuais duplicidades ou equívocos; instrução de processos, importante etapa que é quando se efetivamente analisam-se os dados e encaminham-se para que seja emitido o título (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2012a).

**Quadro 4-** Detalhamento das etapas de trabalho.

ETAPAS DE TRABALHO	PRODUTOS PREVISTOS	RESPONSABILIDADE DE EXECUÇÃO
Etapa 01: Planejamento	- plano de execuções - parecer técnico sobre metodologia SPU	UFPA
Etapa 02: Estudos Técnicos SPU	- áreas liberadas: Terra-firme, Guamá, Canudos, Marco, Telégrafo, Sacramenta, Jurunas.	SPU
Etapa 03: Sistematização de dados	- 12.000 cadastros digitalizados - 6.000 cadastros analisados - 3.600 vistorias (físico-social)	UFPA
Etapa 04: Instrução de Processos	- 3.600 processos analisados - 2400 processos analisados e 0 digitalizados - 2400 pareceres e contratos	UFPA
Etapa 05: Titulação	- 2400 processos aprovados pela SPU - 1600 contratos assinados pelas concedentes - 1200 contratos publicados - 400 títulos encaminhados ao cartório - 300 títulos registrados e entregues ao morador	SPU

Fonte: Universidade Federal do Pará; Superintendência do Patrimônio da União (2012a).

Conforme informado, a meta seria a instrução de 6.000 processos passíveis de regularização fundiária, que, dentro da área de abrangência do projeto, foram encaminhados gradativamente para a SPU, em cinco etapas, de acordo com a tabela 1.

Nesse quarto momento é que se encontram as maiores dificuldades, quando são encontradas pendências, imóveis que já foram trabalhados pela comissão e também dificuldade de acesso e segurança, uma vez que, apenas nesse projeto, os membros da Comissão de Regularização Fundiária foram vítimas de três assaltos. Desse modo, da meta de 6.000 processos, foram enviados apenas 4.232 (tabela 1), o que impactou nos resultados finais, pois desses apenas 2.782 se encontravam na área de matrícula do projeto, e, ainda, 672 já haviam sido beneficiados pelo projeto de regularização do ano de 2010, restando, desse modo, 2.110 dossiês passíveis de regularização (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2012a).

Desses processos com viabilidade de regularização, 1.322 foram cadastrados como passíveis de regularização e apenas 639 possuíam toda a documentação necessária para ser encaminhados para finalizar o procedimento. O número de processos devolvidos nesse período foi de 788, sendo 343 devido às dificuldades com áreas de difícil acesso e também pelo risco de assaltos e 445 por se tratar de móveis fechados. A tabela 2 mostra esse panorama.(UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2012a).

Tabela 1- Controle de remessa se processos.

<b>Remessa</b>	<b>Processos recebidos</b>
1ª 03/05/2011	254
2ª junho/2011	740
3ª 28/07/2011	2300
4ª 04/08/2011	474
5ª 18/10/2011	464
<b>Total</b>	<b>4.232</b>

Fonte: Universidade Federal do Pará; Superintendência do Patrimônio da União (2012a).

É possível se observar na tabela 2 que, dos 1.322 processos cadastrados no sistema, 286 foram arquivados por não se enquadrarem nos critérios para os instrumentos de regularização fundiária utilizados no projeto, no caso, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão e direito real de uso. A maior incidência de arquivamentos se deu devido, morada inferior a cinco anos, com 31

casos; conflito entre vizinhos em relação ao terreno, 16; localização de difícil acesso, 29; área vazia, 16; e imóvel alugado para terceiros, 25.

Além disso, 269 foram devolvidos devido à documentação estar incompleta, ou seja, apesar de possuírem os requisitos para a aplicação dos instrumentos, não foi possível a comprovação da situação fática.

Conforme se pode perceber, levando em consideração os processos que são passíveis de regularização, ou seja, 2.110, apenas 1.322 puderam ser concluídos e encaminhados à SPU para que finalmente fosse emitido o título, garantia da regularização fundiária. Essa afirmação fica mais facilmente visualizada no gráfico 3. Essa constatação corrobora com o que foi informado pela presidente da Comissão de Regularização Fundiária em entrevista:

Dos lotes cadastrados, apenas metade chegam ter completo o processo até o título. Existe uma dificuldade documental para a comunidade. Eles geralmente não tem um documento, não tem como comprovar endereço, não tem identidade ou não tem um certidão, o que dificulta o trabalho (TEIXEIRA, 2013).

Como se observa, menos da metade desses 2.110 processos obtiveram êxito nesse projeto. Mas, se levarmos em consideração que os imóveis com moradores interessados na regularização fundiária dentro da área da UFPA somam um total de 2.782, o resultado, ainda que importante, torna-se ainda menos expressivo.

Tabela 2- Dossiês recebidos, atividades desenvolvidas e dossiês completos

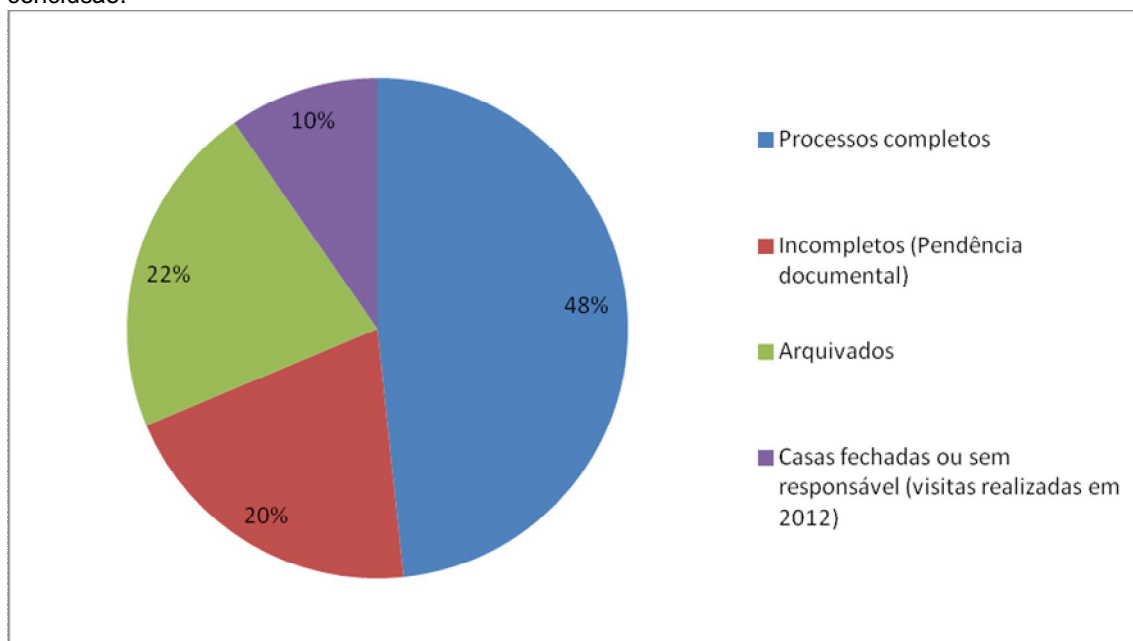
<b>Dossiês recebidos</b>		<b>Total</b>
Fora da Matrícula SPU/UFPA	1.450	4.232
Dentro da Matrícula SPU/UFPA	2.782	
Imóveis incluídos no projeto 2010	672	
<b>Passíveis de Regularização</b>		2.110
Processos completos	639	1.322
Incompletos (Pendência documental)	269	
Arquivados	286	
Casas fechadas ou sem responsável (visitas realizadas em 2012)	128	
<b>Processos devolvidos</b>		788
Casas fechadas ou não encontradas (visitas realizadas em 2012)	455	788
Imóveis localizados próximos ao linhão, canal ou área de difícil acesso	343	

Fonte: Universidade Federal do Pará; Superintendência do Patrimônio da União (2012a).

Isso se deu devido às dificuldades da comissão, que foram elencadas acima, mas também, em grande parte, devido ao fato de muitos dos moradores dessas áreas serem cidadãos sem direito à cidade, sem grande parte de sua documentação e vivendo na informalidade, o que, dado o atual paradigma legislativo, torna inviável a regularização fundiária para eles, mantendo-os à margem do direito à cidade, que “se afirma como um apelo, como uma exigência” (LEFÈBVRE, 2001, p.117).

Além disso, conforme moradores, outros problemas existem devido a problemas de caráter administrativo por parte da própria Universidade, como relata a moradora Tarcília Pereira Pinto, “o primeiro título recebido foi o do centro comunitário. A segunda pessoa a receber o título fui eu, que percebi que estava errado e mandei de volta para correção e até hoje não recebi nada” (PINTO, 2013).

**Gráfico 3-** Distribuição percentual de processos concluídos e processos que não tiveram sua conclusão.



Fonte: Universidade Federal do Pará; Superintendência do Patrimônio da União (2012a).

Dadas as dificuldades da comissão, existem reflexos nos resultados que são sentidos por moradores que entregaram toda a documentação mas, devido às paralizações e entraves administrativos, ficaram sem receber a documentação, como no caso da senhora Concinha Monteiro Correa, conforme seu relato: “apresentei toda a documentação, fui quatro vezes lá e me disseram que não tinha liberado, estava no cartório” (CORREA, 2013).



A obtenção do título de concessão de direito real de uso é um documento muito importante, pois inicia a regularização fundiária dos moradores de áreas ocupadas há anos, mas que não podem ter qualquer garantia de que teria direito a permanecer na área.

Nesse sentido, entende-se que a regularização fundiária é

uma legítima aspiração dos moradores que foram compelidos a ocupar ou comprar terrenos nessa situação. Isso quando se trata, obviamente, de moradores sem opção, isto é, cujo poder aquisitivo não lhes possibilita adquirir ou alugar imóvel previamente legal, que supostamente teria padrão e preço correspondente superior à sua capacidade aquisitiva (CAMPOS FILHO, 2003, p. 142)

A regularização fundiária não é interesse disponível que pertence apenas ao ocupante irregular. Devido à posse irregular, muitas vezes existem impedimentos legais aos investimentos em saneamento, infraestrutura e melhoria de qualidade de vida. Além disso, é um direito fundamental, oponível a todos, inclusive ao Estado, que se omitiu (NALINI, 2011), caracterizando-se como um direito indisponível, ou seja, o cidadão não pode abrir mão dele.

A regularização fundiária deve ser aplicada mais amplamente possível e o mais brevemente,

nas suas três dimensões: urbanística, com a realização de investimentos necessários para a melhoria das condições de vida; jurídica, com o reconhecimento da posse, utilizando os instrumentos que possibilitam a aquisição da propriedade nas áreas privadas e com a concessão do direito do direito à moradia nas áreas públicas; e registraria, anotando nas respectivas matrículas a aquisição destes direitos, a fim de atribuir eficácia *erga omnes* para todos os efeitos da vida civil (PRESTES, 2011, p. 237).

As três dimensões se complementam e são indissociáveis, pois apenas a regularização sem investimentos públicos na área não é suficiente para a garantia de direitos. Os instrumentos jurídicos devem ser aplicados e, após isso, deve-se fazer o competente registro para que aí sim tenha-se a eficácia da regularização para todas as pessoas.

A garantia da moradia não é apenas dar às pessoas a regularização e abandoná-las em um segundo momento. A moradia é uma mercadoria especial, “ela demanda terra, ou melhor, terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para a venda” (MARICATO, 2011, p.118).

Todavia, para os que não se enquadraram na legislação, existe uma privação de direitos e garantias fundamentais. Essas pessoas são excluídas do direito à cidade, não recebendo documentações que teriam direito por algum entrave administrativo ou por não se adequarem nos rígidos patamares legais para a regularização fundiária. Muitas vezes por um excesso de formalismo legal, acabam por se ver ceifadas de garantias inerentes à condição de cidadão, como o direito à moradia digna, à igualdade e à liberdade.

Isso ocorre porque os instrumentos possíveis à regularização fundiária são atos administrativos vinculados, ou seja, são “os que a Administração pratica sem margem alguma de liberdade para decidir-se, pois a lei previamente tipificou o único possível comportamento diante de hipóteses prefiguradas em termos objetivos” (MELLO, 2008, p. 418).

Ou seja, da maneira como a legislação apresentou os referidos instrumentos de regularização, ela também mostrou todos os requisitos necessários para a sua aplicação. Aqui, é a aplicação da letra da lei, simplesmente. Não há questionamentos quanto à razoabilidade da norma (ARENDRT 1962).

Desse modo, no auxílio à regularização fundiária, a Comissão de Regularização Fundiária está restrita aos limites que o legislador determinou no momento de criação da lei. A administração pública não tem liberdade alguma em relação à prática desse ato. Ou se apresenta a totalidade dos documentos e é concedido o direito, ou deixa de apresentar e tem o pedido negado.

Mas, além disso, conforme se pode perceber pelos relatos de moradores, muitas vezes a documentação é entregue pelos moradores, e, ou por erro burocrático, com o foi o caso da moradora Tarcília Pinto, ou por algum outro motivo, como por exemplo a falta de estrutura administrativa, o morador passa anos sem receber o seu documento, e sem entender o motivo de tal recusa.

#### 4.3.3 Participação no projeto

Conforme diretrizes do Manual da Regularização Fundiária Plena (BRASIL, 2007), a participação social deve ser buscada em todas as fases do processo da regularização fundiária, desde a mobilização e informação da comunidade acerca do trabalho a ser desenvolvido.

Ter-se a autogestão das políticas e gestão sem a presença de instância de poder superior (no caso, o Estado), com a sociedade decidindo plenamente os seus rumos seria uma sociedade autônoma, mas este ideal é impossível na vigência do binômio citado, o que não exclui a possibilidade de experiências de autogestão nas bordas do sistema heterônomo (SOUZA, 2010).

Na análise do grau de participação popular, será utilizada a medição proposta por Souza (2010), inspirada na clássica “escala da participação popular” de Arnstein, com oito categorias, partindo-se da simples manipulação dos cidadãos, por parte do Estado, ao controle por parte dos próprios cidadãos. A classificação se dá conforme a quadro 5.

Apenas as três categorias mais altas da escala, “parceria”, “poder delegado” e “controle cidadão” constituiriam participação efetiva. As categorias intermediárias (“apaziguamento”, “consulta” e “informação”) não passariam de falsa participação. E as duas categorias inferiores representam apenas a manifestação explícita de poder do Estado.

**Figura 1** - Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação.



Fonte: Souza (2010, p. 207).

As classificações propostas por Souza (2010) compreendem as seguintes categorias:

a) Coerção: são as situações em que os governantes não tentam nem demonstrar uma aparência de participação. É o caso da ação do Estado pura e

simples, pautada em seu poder de império, não abrindo espaços para diálogos ou questionamentos, etipicamente encontrado em regimes totalitários, sem democracia representativa.

b) Manipulação: ocorre quando a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção estatal com uso intensivo de propaganda ou outros mecanismos. A intenção do Estado não é a de estabelecer um verdadeiro diálogo, apenas buscando outros recursos para a intervenção sem força bruta. Ocorre normalmente em políticas públicas de compensação e obras eleitoreiras.

c) Informação: o Estado disponibiliza as informações sobre as intervenções planejadas, podendo ter uma carga maior ou menor de ideologia nessa informação.

d) Consulta: aqui, a participação do Estado não é limitada apenas a permitir o acesso a informações relevantes, com a própria população sendo consultada. Ocorre que não existe qualquer garantia de que a participação da população será de fato incorporada.

e) Cooptação: esta pode se dar de várias formas. Em um sentido mais específico, faz-se referência à cooptação de indivíduos, como líderes populares ou ativistas, convidados para integrar postos da administração ou fazer parte de um canal de participação. Os líderes são ouvidos, mas a participação não é deliberativa. A principal diferença, se comparado à consulta, é que aqui se criam instâncias, não sendo apenas o Estado que cria pesquisas de opinião e audiências populares.

É um avanço em relação à consulta, todavia, a parcela aberta a esta população não possui poder decisório. Pode mostrar-se vantajosa para os indivíduos ou grupos, mas para a coletividade, a longo prazo, tende a ser um problema, pois pode levar à “domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil” (SOUZA, 2010, p. 204).

f) Parceria: corresponde ao primeiro grau de participação autêntica. O Estado e a sociedade civil dialogam em um ambiente de relativa transparência na efetivação de uma política ou deliberação.

g) Delegação de poder: Consiste em uma cogestão por parte da sociedade, com o Estado abdicando da sua parcela do poder em prol da coletividade, decidindo democraticamente e soberanamente.

h) Autogestão: Seria a gestão própria, sem a presença do Estado, o que não é possível nos limites do binômio da democracia representativa e do capitalismo. Aqui, ter-se-ia uma sociedade sem instâncias de poder e totalmente autônoma.

Apenas as escalas mais altas, da parceria em diante, representam os alicerces da racionalidade do agir comunicativo e da participação, e as categorias mais baixas, coerção e manipulação, representam a falta de participação, pura e simples (SOUZA, 2010). Conforme já informado, as formas intermediárias não representam ainda a participação, mas apenas estágios anteriores que podem evoluir para a participação.

Uma sociedade autônoma, no sentido de Castoriadis (2002), corresponderia à categoria autogestão. Todavia, esta categoria se faz inalcançável sem uma profunda mudança nos padrões social, político, econômico e cultural, o que vai muito além dos limites de uma cidade universitária ou mesmo um bairro. Contudo, ganhos em relação à autonomia não devem ser dispensados, combinando-se elementos de democracia direta no seio da democracia representativa capitalista.

No caso da Comissão de Regularização Fundiária, a participação é buscada de acordo com os limites estabelecidos pelo Manual de Regularização Fundiária (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). No projeto de 2011, a participação popular se deu em muitos aspectos. Inicialmente, tivemos a “caminhada de reconhecimento de campo e divulgação da plenária”, (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2011, p. 4), no dia 29 de janeiro, que consistiu em um reconhecimento da área e o estabelecimento de um primeiro contato entre a UFPA e os membros da comunidade. Paralelamente, foi desenvolvido um trabalho de divulgação nas casas dos moradores e através de um carro som, para ciência da plenária que seria realizada.

No dia 3 de fevereiro foi realizada a plenária (fotografia 15) geral de regularização fundiária no polo renascença, no Centro Comunitário Renascença, no bairro do Guamá, com a leitura técnica do projeto e a apresentação dos possíveis benefícios dele à comunidade local. Nesse momento foram discutidos os problemas e vistas as prioridades para que os próximos passos da regularização fossem realizados com o conhecimento de todos. Além disso, também foram esclarecidas dúvidas acerca dos benefícios da regularização fundiária (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2011).

Após isso, nos dias 5, 12 e 19 de fevereiro foram realizados os plantões de cadastramento e recolhimento de documentação, no mesmo local. Nesses plantões, além de analisar e recolher a documentação que esteja de acordo com o padrão legal, os membros do projeto orientam as pessoas que não possuem toda a documentação a como proceder a fim de resolver qualquer pendência. Também foi realizada pesquisa social para levantar as características das famílias beneficiárias do projeto, visando a verificar se se enquadram no padrão legal. Após a análise documental, as famílias que não estivessem dentro requisitos para requererem a regularização fundiária realizam um cadastro prévio, para que em futuras oportunidades possam solicitar o benefício (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2011).

Mas a participação dos movimentos sociais não se deu apenas por meio de iniciativa da UFPA. Conforme relato da residente da área do entorno, a senhora Maria Zuleide Carvalho Pamplona, os próprios moradores

devido à necessidade de não termos o título de posse. Percebemos que apenas por meio da nossa luta iríamos conseguir. Diante dessa situação, procuramos a universidade, uma vez que foi comprovado que a área é dela (PAMPLONA, 2013)

Não obstante, antes de saberem que a área era da UFPA, os moradores buscavam a regularização em outras instâncias, tendo inclusive recebido um título anterior de concessão de regularização pela SPU que foi constatado inválido, uma vez que afirmava que a área seria terreno de marinha e não área da Universidade, conforme se vê o documento na fotografia 15.

Conforme a moradora,

Desde que criamos o centro comunitário que a nossa luta começou. Iniciamos nossa batalha em 1986 e aumentou em 1988. Foram muitas batalhas nossa e com 22 outros centros comunitários. Depois, com a ajuda da doutora Marlene e do professor André, a comissão nos ajudou a conseguir esse título (PINTO, 2013).

Desse modo, pode-se perceber que os moradores que receberam os títulos de regularização fundiária não são meros agentes passivos nesse complexo paradigma social, buscando a sua regularização antes mesmo da criação da Comissão de Regularização Fundiária, mas que só conseguiram o documento

correto e que lhes garantisse a regularização com a emissão do título com o apoio da instituição.

Os moradores sentiram a necessidade de buscar a regularização fundiária, ao perceberem que somente com isso teriam acesso a outros direitos inerentes à cidade. “As necessidades sociais têm um fundamento antropológico” (LEFÈBVRE, 2010, p.105).

A sociedade civil reivindicando é um importantíssimo agente de mudança no espaço urbano, protagonizando resistências e pressões que apresentam ganhos significativos na autonomia, e podem contribuir para mudanças no paradigma da sociedade heterônoma. Para ser autônoma, a sociedade civil não pode ser apenas interlocutora do Estado (SOUZA, 2010)

**Fotografia 15** - PLENÁRIA DA COMISSÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: momento em que a população da comunidade é reunida e são explicados os benefícios do projeto



Fonte: Universidade Federal do Pará (2011, p. 5).

Além disso, a participação é buscada pela Comissão de Regularização Fundiária principalmente por meio do apoio aos trabalhos e das plenárias. Muitos

dos moradores inclusive se voluntariaram a acompanhar os membros da Comissão para evitar que existam furtos ou roubos, conforme moradora:

A Comissão passava para a gente uma lista com o nomes dos moradores que possuíam pendências com a documentação. Com isso, íamos às casas das pessoas e avisávamos da importância de apresentar esses documentos, repassava as informações para a população, informávamos para ir à UFPA para levar esses documentos faltantes. Minha função era repassar as informações para a comunidade. Meu filho, inclusive, acompanhava os estagiários na medição para não roubarem eles (PAMPLONA, 2013).

Em relação às plenárias, nelas se tem a mobilização e a informação da comunidade acerca do trabalho a ser realizado. Desse modo, são discutidos os problemas, demandas e prioridades para que a comissão possa contribuir onde se torne mais necessária.

Essas reuniões acontecem por meio de assembleias que são periódicas. Nelas são escolhidas as lideranças dos grupos; ocorrem reuniões sobre assuntos específicos da comunidade; plantões de esclarecimento jurídicos, urbanísticos ou sociais; além de encontros com o objetivo de coleta de documentos necessários para que se efetive a regularização fundiária.

Ademais, os representantes participam do grupo executor das atividades. Todos os grupos executores têm pelo menos um integrante da comunidade auxiliando. Esse trabalho normalmente é feito de forma voluntária, mas também, ocasionalmente, recebe recursos, como os provenientes da SPU e da Secretaria de Estado e Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano.

Nesse sentido, outra grande contribuição que este canal participativo com a sociedade é a legitimação da Comissão de Regularização Fundiária, pois, com o acompanhamento dos trabalhos feito por pessoas conhecidas na comunidade, é dada mais confiança e legitimidade para o grupo na realização dos trabalhos da comissão.

Para que os resultados que o projeto analisado apresentou fossem alcançados, foi fundamental o apoio da população dos bairros, pois a mobilização se deu, em grande parte, por iniciativa deles próprios, o que colaborou com o apoio fornecido pela UFPA. Todavia, à população que participou diretamente das atividades em conjunto com a Comissão não são dados poderes de decisão, que se



restringem aos ditames do corpo jurídico, das diretrizes apresentadas pelo Ministério das Cidades, aos gestores e aos limites da legislação, que é minuciosa no que tange em relação à documentação que deve ser apresentada.

Então, da maneira como se dá esse canal participativo, o projeto de regularização fundiária realizado pela Comissão de Regularização Fundiária em conjunto com a SPU em 2011 foi realmente aberto à participação? Conforme metodologia adotada, percebe-se que a participação se amolda perfeitamente à “Cooptação”, que é o último grau de não participação efetiva, ou ainda, uma pseudoparticipação, uma vez que foram escolhidos alguns pessoas da comunidade para participar de forma ativa na execução do processo de regularização, que são chamados de líderes. Duas das participantes mais ativas do projeto de 2011 foram as senhoras Maria Zuleide e Tarcília Pinto, que procuravam os moradores, informavam dos benefícios da regularização, auxiliavam em relação às documentações que faltavam e indicavam pessoas para acompanhar os membros da Comissão, quando em trabalho de campo. Elas participaram das plenárias com membros do poder público e tinham voz nas reuniões, mas não lhes foi dado poder para decidir ou de gerência do projeto, por impedimentos legais.

Conforme informado anteriormente, trata-se de ato administrativo vinculado (MELLO, 2008), não podendo a comissão passar por cima dessas formalidades legais sob pena de ter anulado o ato e, conseqüentemente, ter a regularização fundiária frustrada.

Isso não se dá por força da maneira como a Comissão de Regularização Fundiária gerencia os projetos, pois ela é apenas um órgão da Universidade Federal do Pará, uma autarquia federal, que, ainda que tenha algumas prerrogativas, está vinculada ao Ministério da Educação, e, em decorrência dos princípios que regem a administração pública, como, por exemplo, o da legalidade, não pode ultrapassar os limites da legislação (MELLO, 2008). Na verdade, ainda que tenha uma liberdade maior que outras instituições, está vinculada ao regime jurídico de direito público e, por isso, não pode agir em desacordo com a lei.

O princípio da legalidade deixa clara a subordinação da administração em relação à lei,

significa que o administrador público está, em toda a sua atividade formal, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles

não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 1990, p. 130).

Apesar de existir no direito pátrio o princípio da razoabilidade, que garante que a administração possa eleger o melhor comportamento cabível no caso em concreto, ele não é aplicado aqui, pois tal princípio atua muito mais fortemente em atos administrativos discricionários, ou seja, nos que existe uma margem maior de atuação para o poder público elencar prioridades e, apoiado em princípios da boa hermenêutica, eleger o que exigir diante do caso concreto (MELLO, 2008).

Na aplicação dos instrumentos de regulação fundiária, os atos administrativos são vinculados, e têm seus requisitos previamente determinados na legislação. Se às pessoas naturais o princípio da legalidade as proíbe de realizar qualquer ato contrário à lei, à UFPA só lhe é permitido agir conforme a norma e, por isso mesmo, não pode a Comissão de Regularização Fundiária ultrapassar os rígidos, minuciosos e formais limites impostos pela lei. Então, como o projeto de regularização fundiária realizado em 2011 não pôde dar poder decisório à população, a participação existiu em relação ao Projeto da Comissão de Regularização Fundiária, mas não ultrapassou os limites da pseudoparticipação.

Contudo, os movimentos sociais não estão limitados à chancela de programas ou projetos estatais. A luta desse grupo, no que tange à reforma urbana, é movido por um singular interesse de solidariedade comum e objetivos próximos (GOHN, 2007).

Os movimentos sociais seriam um subconjunto pertencente aos ativismos sociais, um grupo mais amplo de ações públicas. Um ativismo não meramente reivindicatório e orientado para transformações sociais que vão além do imediatismo pode, inclusive, não ser democrático (SOUZA, 2010).

Os ativismos urbanos em sentido estrito têm apresentado sua atuação voltada nitidamente para os problemas vinculados ao espaço social. Questões como transporte público, saneamento e regularização fundiária assumem papel relevante.

Trata-se de um tipo de ativismo que tem origem em um clamor pelo direito à cidade: luta por moradia, por infra-estrutura (sic) técnica e social, luta por regularização fundiária e desestigmatização de espaços segregados, luta por maior acesso a equipamentos de consumo coletivo; enfim, luta por um espaço urbano mais agradável, mais “convivial” e menos injusto (SOUZA, 2010, p. 280-281).

Então, como elemento dos ativismos sociais, uma categoria mais ampla, temos os movimentos sociais urbanos em sentido forte (SOUZA, 2010), que questionam *status quo* e tendem à autonomia. Conforme relato de moradores, os movimentos sociais das associações de bairro iniciaram seu questionamento antes de haver a Comissão de Regularização Fundiária, em meados da década de 1980.

Além disso, nos mecanismos de regularização fundiária, a participação social, conforme espírito da lei, deveria ser efetiva, ou seja, com poder deliberatório e não tratar a população como mero parceiro dos agentes do Estado, ou seja, possuindo papel acessório. Por isso, apesar de serem mencionadas diversas vezes na legislação e também nos projetos institucionais, essas menções tem um caráter vago, não explicitando de que modo se fariam as formas de participação verdadeira (KAPP, 2012).

“Ora, a participação não é apenas uma entre outras ideias relacionadas ao direito à cidade, ela é seu cerne” (KAPP, 2012, p. 467), e, por isso, ampliar e concretizar o direito à cidade para além do que está imposto na norma exige que se criem possibilidades não apenas de ampliar a participação, mas da própria autonomia, ou seja, a possibilidade de diferentes agentes em face do direito e da capacidade de definir sua maneira de produção do espaço, contrariando à heteronomia.

Os movimentos sociais urbanos em sentido forte, em conformidade com os ideais da reforma urbana não, buscam apenas o reconhecimento das áreas e sua regularização pura e simplesmente, pois, como pode ser visto em diversas fotos do trabalho, muitos desses espaços possuem algum investimento público e asfaltamento. Mais do que isso, em uma perspectiva de Dworking (2005), a questão central da autonomia em conjunto com o princípio da igualdade é a busca dos moradores dessas áreas por igualdade de condições, seja para disputa de investimentos públicos, seja de qualidade de vida, com saneamento e prestação de demais serviços que são inerentes ao direito à cidade.

Nesse contexto, o papel da UFPA é importante, pois auxilia a concretização de direitos. Mas, por ser uma pessoa jurídica de direito público interno e estar limitada aos estritos limites da legislação, não pode avançar. Não possui a liberdade para agir à revelia da lei. Contudo, tal limitação não se impõe aos movimentos

urbanos sociais em sentido forte, que através de um processo de lutas e conquistas buscam maior participação no que se relaciona ao direito à cidade.

Entender os paradoxos existentes nos instrumentos de regularização fundiária, em uma visão neoconstitucionalista (AGRA, 2008), é fundamental para que exista a reflexão e posterior superação dessas contradições através da luta política.

Desse modo, um dos desafios no projeto de autonomia é tornar claras as contradições existentes entre os princípios que norteiam a política urbana e os mecanismos legais por ela apresentados na prática. É preciso indagar acerca das possibilidades e limites e analisar o caso para saber o quanto de liberdade efetivamente se dispõe no que se relaciona ao direito à cidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Liberdade é um dos conceitos mais amplos e bonitos e, ao mesmo tempo, menos práticos de se trabalhar de maneira objetiva. Sua aplicação aparentemente não possui limites. “Quase tudo aquilo que, a partir de algum ponto de vista, é considerado como bom ou desejável é associado ao conceito de liberdade” (ALEXY, 2011, p. 218).

Em uma concepção clássica, o homem livre é “aquele que, naquelas coisas que graças à sua força e engenho é capaz de fazer, não impedido de fazer o que tem vontade de fazer” (HOBBS, 2003, p. 179). Ou seja, para o autor, o homem seria livre quando pode percorrer seus objetivos sem obstáculos, ou ainda fugir do que tem medo, sem forças externas o obrigando.

Nietzsche entende de maneira diversa. A definição de liberdade dele é apresentada em uma pergunta: “qual o signo da liberdade apresentada? – Não escandalizar consigo mesmo” (NIETZSCHE, 2002, p. 275). A valoração aqui é baseada no sentimento da vergonha. Ou seja, se a pessoa sempre se envergonha, ela não é livre, ao passo que a verdadeira liberdade, um valor muito caro, está no ser humano se aceitar, ou seja, não ter vergonha de suas inclinações, seus impulsos e sua natureza.

Outra concepção acerca do tema é a de Conche:

a liberdade do querer é aquilo sem o que a exigência moral não teria sentido. Pois não se poderia exigir nada de uma vontade que não pudesse querer outra coisa além do que ela quer e da forma que quer (CONCHE, 2006, p. 28).

Ou seja, o entendimento aqui é que a liberdade é uma questão de consciência, uma questão de moral. Toda a pessoa seria livre para escolher entre as opções. Mas a liberdade permitiria tanto práticas para o bem quanto para o que se entende como mal.

A CRFB, em mais de um momento tratou de liberdade, relacionando-a com a lei, conforme princípio da legalidade (MELLO, 2008); também foram tratados em outros momentos da liberdade de expressão, liberdade para trabalho, liberdade de crença (BRASIL, 2012).

Diversos são os caminhos que pode ser trilhar para se entender o significado de liberdade. A discussão acerca do seu significado é pertinente ao trabalho, pois esse tem em seu título uma pergunta baseada em um ditado alemão: “o ar da cidade liberta?”.

Não pretendemos apresentar uma resposta única e taxativa acerca do significado da palavra, pois a linguagem possui limites (WITTGENSTEIN, 2001). O que podemos apresentar são perspectivas e, no que se relaciona a toda a problemática apresentada no trabalho, a liberdade pode ser compreendida como um princípio da autonomia individual e coletiva (CASTORIADIS, 1983).

O ponto de vista mais adequado para a nossa análise é o apresentado por Lefèbvre (2010), ao relacionar o direito à cidade com a liberdade, em trecho já apresentado:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização ao habitat e ao habitar. Direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) (LEFÈBVRE, 2010, p. 134)

Isso significa que os cidadãos, no direito à cidade, podem determinar como se quer habitar, nisso incluídas as características de espaços públicos e privados, as relações interpessoais, com o meio ambiente, com as centralidades das redes urbanas. Contudo, esse não tem sido o entendimento das políticas de habitação como um todo, sejam as de cunho institucional, sejam as políticas públicas da administração direta (KAPP, 2012).

No caso das políticas institucionais da Universidade Federal do Pará, não é diferente, e nem poderia deixar de ser, uma vez que a instituição, apesar de possuir uma relativa autonomia, não tem o poder para contrariar a legalidade. Em uma perspectiva de Hobbes (2003), a sua vontade não é suficiente para fazer o que tem em interesses; ela se limita aos estritos limites da norma jurídica.

Contudo, o direito não é estático como uma rocha. Ele é como os ventos, modificando-se com o passar dos anos e com as novas pesquisas. Nesse sentido, autores como Alexy (2011) e Dworking (2005), no âmbito internacional, além de muitos pesquisadores nacionais como Mello (2009) e Sarlet (2004) têm tido importância nessa mudança de visão, que enfatiza os princípios jurídicos como a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a liberdade, sem os quais a visão do

pesquisador será estritamente técnica e, de maneira positivista, deixará clara a diferença entre o direito e outros conceitos, como a moral, as questões sociais e políticas.

A CRFB passou a ser cada vez mais vista como o centro dos estudos a serem realizados, com seus princípios explícitos e implícitos, seus fundamentos e objetivos políticos, além de seu caráter obrigatório em todo o ordenamento jurídico.

Percebe-se que essa visão do Direito é um projeto em expansão, existindo cada vez menos espaço para visões neutras e objetivas da dogmática jurídica. A visão pós-positivista ou neoconstitucionalista (AGRA, 2008) apresenta-se como uma nova dimensão assumida pelo constituinte, e passa cada vez mais do plano teórico para o prático. Levando em consideração toda essa visão, os institutos de direito chamados de direito público tem incorporado cada vez mais e de forma gradativa esse paradigma.

Como foi apresentado no trabalho, o direito urbanístico e o administrativo possuem toda uma carga principiológica que vinculam os instrumentos a serem utilizados, chamados de pedra de toque de toda a administração pública (MELLO, 2008), quais sejam: princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e princípio da indisponibilidade do interesse público.

Por buscarem o interesse de todos, não há como o pesquisador, que busque uma ênfase maior no direito público, deixar de levar em consideração posições das ciências sociais que tratam do público, como a sociologia, a política e, com mais ênfase no presente trabalho, a geografia urbana, uma vez que trata do direito à cidade.

Então, a realização do direito à cidade exige que se possua uma orientação das necessidades sociais da sociedade urbana. Para tal fim, são necessários estudos acerca da sociedade urbana em seus múltiplos aspectos, além de forças políticas capazes de operar esses meios (LEFÈBVRE, 2001).

Essa força política, no atual contexto, deve ser democratizada tanto quanto possível. A autonomia individual e a coletiva (CASTORIADIS, 1983) devem ser princípios básicos a serem buscados constantemente, ainda que em nosso atual regime político e econômico existam limitações claras quanto à participação.

Nesse sentido, buscando responder às perguntas que foram norteadoras da pesquisa, chegamos às seguintes conclusões:

Com relação à primeira questão levantada, a relação da UFPA com o entorno não se dá de uma maneira única e mensurável, mas pode ser analisada a partir de perspectivas. Inicialmente, percebe-se que existe um fático distanciamento entre o que é a universidade e o que são os bairros que a circundam, com muitos dos membros da comunidade universitária fechados ao emuralhamento da vida social (GOMES, 2002), ou seja, com uma aparente relação de distanciamento. Entretanto, analisando em uma perspectiva mais pontual, percebe-se que existem muitos projetos de extensão com o foco justamente nessa área ao redor da UFPA, como é o caso da própria Comissão de Regularização Fundiária, que tem grande parte de seus trabalhos voltados para o entorno, apesar de não se reduzir a isto.

Todavia, no que diz respeito à autonomia, talvez seja a menor força nessa interligação, pois os canais participativos são poucos e, além disso, não existem poderes decisórios para a população em geral, ou mesmo para a comunidade acadêmica, com decisões restritas a órgãos técnico-administrativos, aos moldes do padrão de decisão presente no nosso marco político e econômico.

Com base na segunda pergunta, chegou-se à conclusão que, potencialmente, a Universidade Federal do Pará pode contribuir em muitos aspectos, principalmente por meio da sua extensão e da pesquisa, com aplicações práticas no entorno, o que a interliga e diminui distâncias. Mais, conforme anteriormente exposto, o avanço poderia ter sido muito maior.

Apenas no projeto do ano de 2011, 639 residências obtiveram o seu título de concessão de direito real de uso. Não se tem como mensurar os benefícios das pessoas que conseguiram obter o seu título de regularização fundiária com o auxílio da Comissão de Regularização Fundiária, no sentido individual. Conforme moradora:

a vantagem é que agora eu tenho o documento da minha casa. Eu tinha só a benfeitoria, o terreno não era nosso. E hoje dizem que o terreno é nosso, é nossa casa. A gente pode ir na (sic) Caixa Econômica fazer empréstimo, mas ainda não fui (CAZCAZ, 2013).

Os ganhos em autonomia para a sociedade são muito amplos quando se obtêm a regularização fundiária. Além do ganho mais óbvio, o título, os moradores possuem ganhos em igualdade (DWORKING, 2005), podendo pleitear serviços públicos para seu bairro sem medo de que sejam desalojados. Nesse sentido,



apesar de não ser a UFPA que concede a regularização fundiária, ela presta serviços que tornam o caminho mais simples à aquisição do documento público.

Em relação ao terceiro questionamento direcionador da pesquisa, percebe-se que o início desse processo de regularização fundiária foi dado não pela Comissão de Regularização Fundiária, nem mesmo pelo Decreto inominado (BRASIL, 1991). Da mesma forma que a reforma urbana só constou no texto constitucional por pressão popular (SILVA, 1991), os movimentos populares de bairro existiam no entorno da Universidade Federal do Pará desde meados dos anos 1980.

Após muita pressão de diversos movimentos, foram criados meios para que houvesse a regularização fundiária (SILVA, 1991). Contudo, da forma como os instrumentos são apresentados, documentos de caráter técnico sem abertura para participação popular, são atos administrativos vinculados, ou seja, sujeitos a requisitos prescritos em atos normativos, sem espaço para liberdade na atuação do administrador público (MELLO, 2008).

Participação, democratização e seus sinônimos são termos que são muito utilizados em documentos técnicos, normas e atos jurídicos, contudo, da forma como são postos, não passam de palavras sem aplicação prática. O desafio da autonomia é levar adiante o projeto de democratização do acesso à cidade, e tornar claro e sem dúvidas os paradoxos existentes em nossas normas jurídicas.

Participação efetiva não é a parceria entre o Estado e os cidadãos, em que estes últimos não têm direito de decidir, apenas auxiliar. Isso é cooptação, que na escala de participação ainda não é considerada participação efetiva (SOUZA, 2010), ou seja, não é tendente à autonomia.

Contudo, nos termos do atual panorama do neoconstitucionalismo (AGRA, 2008), e, seguindo os conceitos da hermenêutica (BRANCO, 2011), as palavras têm peso. Ora, Se consta na norma que se deve buscar a participação e a democratização, estas devem ser apresentadas. A sociedade civil não pode se contentar apenas com a pseudoparticipação. Sim, pois a participação sem a explicitação das regras inerentes a ela e sem poder decisório, não é participação efetiva. Os princípios têm aplicação prática, e não podem ficar presos apenas no campo do discurso.

A Comissão de Regularização Fundiária, por exemplo, tem contribuído muito para a legalização de terras por meio de seus instrumentos próprios e com o auxílio da SPU e do Ministério das Cidades, o Ministério do Planejamento e também do Governo do Estado do Pará (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ; SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2012). São inegáveis os avanços. Mas, em relação à participação popular, os resultados apresentados não chegam ao patamar desejável, pois, apesar de ser uma meta do Estado buscar a participação popular, a legislação não permite que se tenha uma participação efetiva. Nos próprios instrumentos de regularização fundiária que são passíveis de utilização, a participação, segundo a metodologia adotada, não chega a ser verdadeira, ou seja, não trespassa os limites da pseudoparticipação (SOUZA, 2010), uma vez que as decisões e os limites deles são tomados por órgãos técnicos, sem a participação de quem irá vivenciar o projeto na prática. Tudo conforme os limites da democracia representativa/semidireta.

Apesar de esses órgãos levarem em consideração os anseios populares através dos canais participativos, não existe poder decisório para a população, nem margem para discussão sobre qual instrumento pode ser aplicado, ou ainda flexibilização para o registro no cartório. Desse modo, existem apenas dois caminhos: ou se está de acordo com os rigores legais, ou não, o que implica em continuar à margem do direito à cidade.

Então, não se obteve essas aberturas na participação de um momento para outro, mas a partir de lutas e debates sociais que vêm ocorrendo sucessivamente no decorrer da história e buscadas através da luta dos movimentos sociais, como no caso das pessoas do entorno, que antes de existir a Comissão de Regularização Fundiária já lutavam por legalização das suas terras.

Nesse sentido, ainda que o envolvimento popular não seja efetivo, não se devem descartar estes ganhos no sentido da autonomia (CASTORIADIS, 1983), mas também não podemos entendê-los como o grau máximo a ser alcançado (ADORNO, 1973), existindo a necessidade de sempre buscar aumentar os meios de participação, para que se chegue à efetiva democracia.

Respondendo à pergunta proposta na introdução: não, não são os ares da cidade que libertam. Os movimentos sociais buscam sua autonomia através de lutas e entraves antes da Comissão de Regularização Fundiária, e antes mesmo da

própria Constituição da República Federativa do Brasil, como visto no movimento pela reforma urbana (SILVA, 1991).

Mas, se a Universidade Federal do Pará não liberta, qual o papel dela nesse contexto? Ainda que não seja a universidade que tenha carregado os ventos formuladores da mudança social, os seus ares são um auxílio na garantia ao direito à cidade.

Iniciativas como a Comissão de Regularização Fundiária e demais projetos de extensão auxiliam o desenvolvimento local (SOUZA, 2010a) e estão de acordo com princípios como o da dignidade da pessoa humana (FARIAS; ROSENVALD, 2012), igualdade (DWORKING, 2005) e auxiliam na autonomia individual e coletiva (CASTORIADIS, 1983).

Ainda que não seja a própria instituição federal de ensino superior que seja a responsável pela mudança, o seu papel é relevante e não deve ser descartado. Então, se o ar da cidade universitária não liberta, ele traz uma refrescante brisa que auxilia no caminho à verdadeira liberdade.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W. *Negative Dialectics*. Tradução E. B. Asthon, Londres: Routledge, 1973.
- AGRA, Walber de Moura. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. *Direito tributário na constituição e no STF*. São Paulo: Método, 2011.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALTVATER, Elmar. Ilhas de Sintropia e exportação de entropia – custos globais do fordismo fossilístico. *Cadernos do NAEA*, Belém, p. 3-54, 1993. v. 11.
- ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. Ohio: Meridian Books, 1962.
- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Eichmann in Jerusalem: a report of a banality of evil*. New York: The Viking Press, 1964.
- AVELAR, Junior. Dupla cai com drogas na Terra Firme. *Diário do Pará*. Belém, 30, jul. 2012. Polícia, p. 10.
- BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Madrid: Paidós, 1998
- BENOIT, Hector. *Sócrates: o nascimento da razão negativa*. São Paulo: Moderna, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- \_\_\_\_\_. *A teoria das formas de governo*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1992.
- \_\_\_\_\_. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRANCO P. G. G. Noções introdutórias. In: \_\_\_\_\_. MENDES, G. F.; BRANCO P. G. G. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011

BRASIL. Ministério das Cidades. *Manual de regularização fundiária plena*. (Coord.) SAULE JUNIOR, Nelson. Brasília, DF: oficial, 2007.

\_\_\_\_\_.; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. *Projeto moradia cidadã: regularização fundiária e urbanística em municípios de Estado do Pará*. Belém, 2013.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. *Parecer nº AC – 15 de 05 de maio de 2004*. Encaminha pleito de audiência da AGU a respeito da aplicabilidade do procedimento licitatório simplificado a subsidiárias da PETROBRÁS. Relator: Manoel Wolker de Castilho. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas>>. Acesso em: 9 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Ridel, 2012.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n. 25*, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n. 58*, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n. 3.665*, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Decreto de 11 de Novembro de 1991*. Autoriza a alienação do domínio útil de terreno pertencente ao patrimônio da Universidade Federal do Pará. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/sn/1991/decreto-40415-11-novembro-1991-573229-publicacao-96570-pe.html>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n. 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei 4.137*, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei 3.071*, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei 10.406*, de 10 de janeiro de 2002. Novo Código Civil Brasileiro. 14 ed. São Paulo: Ridel, 2012.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória 2.220*, de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Apelação Cível nº 7.377*. Pleno. Maioria. Rel. Min. Castro Nunes. Julgado em 17 jun. 1942. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 147, p. 785-811, jan. 1944; *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 100-123, jul. 1945. v. 2.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF nº 338*. Brasília, DF, 23 fev. a 3 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo338.htm>> Acesso em: 22 maio, 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF nº 414*. Brasília, DF, 1º - 3 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo414.htm>> Acesso em: 22 maio, 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 3.191*, de 2 de julho de 1957. Cria a Universidade Federal do Pará e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3191-2-julho-1957-354771-normaatuizada-pl.pdf>> Acesso em: 13 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)> Acesso em: 3 de ago. 2013. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm)> Acesso em: 10, maio, 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.636*, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera

dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa da União. 18 maio 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm)> Acesso em: 10 maio. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. . Diário Oficial [da] República Federativa da União, 11 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.481/07, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. . Diário Oficial [da] República Federativa da União, 31 maio, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm)> Acesso em: 10 maio. 2013.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 213.422/BA*, de 19 de agosto de 1999. Administrativo. Sistema financeiro da habitação. Mutuário com dois financiamentos. Imóveis situados em localidades diversas. Contribuições regulares para o fcvts - fundo de correção de variações salariais. Possibilidade de cobertura. art. 9º, § 1º, da lei 4.380/64. 1 Relator: Min. Ministro JOSÉ DELGADO. Diário Oficial [da] República Federativa da União, 27 set. 1999.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADIn 2.367-5/SP*, de 05 de abril de 2001. O Tribunal, a unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar formulada na ação direta para suspender a eficácia da lei nº 10.545, de 27/04/2000, do Estado de São Paulo. Relator: Min. Mauricio Correa. Diário Oficial [da] República Federativa da União, 24 abr. 2001.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADIn 939-7/DF*, de 15 de dezembro de 1993. Reconheceu a constitucionalidade da exigência do IPMF, a partir de 01.01.94. Relator: Min. Sydney Sanches. Diário Oficial [da] República Federativa da União, 18 mar. 1994.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE 217389*, de 02 de abril de 2002. Acórdão que confirmou sentença de improcedência da ação, determinando que somente se admite o direito a indenização se ficar provada a culpa subjetiva do agente, e não a objetiva. Relator: Min. Néri da Silveira. . Diário Oficial [da] República Federativa da União, 24 maio, 2002.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADIn. nº 2367-5* de 05 de abril de 2001. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada. Relator

Min. Mauricio Correa. Diário Oficial [da] Republica Federativa da União, 25 maio, 2001.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração, trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno*. São Paulo: LTr, 2004.

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Reinvente o seu bairro*. São Paulo: Editora 34, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

\_\_\_\_\_. *A democracia ateniense: questões falsas e verdadeiras*. In: *As encruzilhadas do labirinto: a ascensão da insignificância*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. v. 4.

\_\_\_\_\_. *As encruzilhadas do labirinto: a a ascensão da insignificância*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. v.1.

\_\_\_\_\_. *Socialismo ou barbárie: o conteúdo do socialismo*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CASTORIADIS, Cornelius; COHN-BENDIT, Daniel. *Da ecologia à autonomia*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

COMISSÃO mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento: *nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre sobre o juízo das constitucionalidades das políticas públicas. In: MELLO, C. A. B. de. (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997.

CONCHE, Marcel. *O fundamento da moral*. São Paulo: M. Fontes, 2006.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COUTO, Ailala Colares de Oliveira. *A geografia do crime: da economia do narcotráfico à territorialização perversa em uma área de baixada de Belém*. Belém: NAEA; UFPA, 2008.

CRUZ, Ernesto. *História de Belém*. Belém: UFPA, 1973. 2 v.



CUNHA JUNIOR, Dirleyda. *A efetividade dos direitos fundamentais sociais e a reserva do possível: leituras complementares de direito constitucional: direitos humanos e direitos fundamentais*. Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. Bahia: Juspodivm, 2012.

DIAS, Daniela Maria dos Santos. *Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios*. Curitiba: Juruá, 2012.

DÍAZ, Elías. *Sociología y filosofía del derecho*. Madrid: Tecnos, 1982.

DIDDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. *Curso de direito processual civil 4 Processo Coletivo*. 4. ed. Salvador: JUSPodium 2009

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2002.

DUGUIT, Léon. *Las transformaciones del derecho público y privado*. Buenos Aires: Heliasta, 1975.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. *Talking Rights Seriously*. 2. ed. London: Duckworth, 1978.

FALCÃO, Marcio. Grampo mostra negociação de cargo no Senado em ato secreto, diz jornal. Folha Online, São Paulo, 7 jul. 2009. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u595844.shtml> >. Acesso em: 15 abr. 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e LINDB*. Salvador: JusPODIVM, 2012.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbano. *Revista de Direito Público*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 80, out. /dez. 1986.

FERREIRA, Adiso. Viciado em drogas é morto na Terra Firme. *Diário do Pará*. Belém, 19, julho, 2012. Polícia, p. 7

FLAVIN, C. Preface. 2007 State of the world: our urban future. Washington: WorldwatchInstitute, 2007.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS. *Extensão universitária: diretrizes conceituais e políticas. Documentos básicos do Fórum Nacional de Pró-reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (1987-2000)*. Belo Horizonte: PROEX/UFMG, 2000.

\_\_\_\_\_. *Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a flexibilização curricular: umavisão da extensão*. Porto Alegre: UFRGS; Brasília: MEC/SESu, 2006.

\_\_\_\_\_; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano nacional de extensão unversitária*. Brasília: MEC; SESu, 1998.

FREIRE, Paulo. *Conscientização: teoria e prática da libertação*. São Paulo: Moraes, 1980

Freitas, Eleusina Lavor de Holanda. *Condomínios Fechados*. Tese de Doutor do apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de São Paulo. São Paulo: 2008.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: círculo o Livro, 1973.

G1. Proibição a festa provoca invasão da reitoria da UFPA. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1565317-5598,00.html>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. *A condição urbana: ensaios da geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre a factilidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

HARVEY, David. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Cambridge e Oxford: Blackwell, 1996.

HOBBS, T. *A dialogue between a philosopher and a student of the common laws of England*. Chicago: Chicago Univ. of Chicago Press, 1971.

\_\_\_\_\_. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JARA, Carlos. Planejamento do Desenvolvimento Municipal com participação de diferentes atores sociais. *Caderno Debates*. Fundação Konrad Adenauer, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Aglomerados subnormais: primeiros resultados*. Rio de Janeiro, 2010.

KAFKA, Franz. *O processo*. São Paulo: Martin Claret, 1998.

KAPP, Silke. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. *CadernosMetrópole*, São Paulo, v. 14, p. 463-483, 2012.

KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Cambridge: Havard University Press, 1945.

KROPOTKIN, Piotr. Anarchism. The Encyclopaedia Britannica. Londres, 10 maio 2013. Disponível em: <[http://dwardmac.pitzer.edu/Anarchist\\_Archives/kropotkin/britanniaanarchy.html](http://dwardmac.pitzer.edu/Anarchist_Archives/kropotkin/britanniaanarchy.html)>. Acesso em: 15 abr. 2013.

KOBBÉ, Gustav. *Wagner's Ring of the Nibelung*. New York: G. Schimer, 1889.

KOWARICK, Lúcio, *Escritos Urbanos*. São Paulo: 34, 2000.

LAGO, L. C. do. Os instrumentos de reforma urbana e o ideal de cidadania. As contradições em curso. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 2, nov. 2004.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LASSWELL, H. *La orientación hacia las políticas*. In: AGUIAR VILLANUEVA, L. F. (Ed.), *Estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa, 1992.

LECHETE, John. *Cinqüenta pensadores contemporâneos essenciais: do estruturalismo à pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Difel, 2010.

LEFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 2001.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. Contribuição de melhoria. O povo, Fortaleza, 1 jun. 2011. Disponível em: <[http://www.sintafce.org.br/noticias\\_detalhes.php?cod\\_secao=1&cod\\_noticia=598%3E.%20Acesso%20em%20:%2017%20abril%202013](http://www.sintafce.org.br/noticias_detalhes.php?cod_secao=1&cod_noticia=598%3E.%20Acesso%20em%20:%2017%20abril%202013)> . Acesso em : 17 abr. 2013.

MANSON, George. The Virginia Declaration of Rights. National Archives, 12, jun. 1776. Disponível em: <[http://www.archives.gov/exhibits/charters/virginia\\_declaration\\_of\\_rights.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/virginia_declaration_of_rights.html)>. Acesso em: 17 abr. 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil - teoria geral do processo*. 3 ed. São Paulo: RT, 2008. v.1.

MARTINE, G. O lugar do espaço na equação população/meio ambiente. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, p. 181-190, 2007. v. 24.

MARX, Karl. *Selected writings in sociology e social philosophy*. London: C. A. Wats and Co LTD, 1956.

MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva; 2006.

MASSA-ARZABE, P. H. et al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Instituto Polis, 2001. v. 1.

MATUS, Carlos. *Adeus Senhor Presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife Litteris, 1989.

McGRATH, David G. Biosfera ou biodiversidade: uma avaliação crítica do paradigma da biodiversidade. In: \_\_\_\_\_. *Perspectivas do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para a Amazônia 21*. Tereza Ximenes (Org.). Belém: UFPA, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1990.

MENDES, Gilmar Ferreira de. Leis de Responsabilidade Fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos déficits públicos para as gerações futuras. *Revista do Diálogo Jurídico*, n. 14, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIGLIONO, Arnaldo. *Democracia não é apenas um procedimento*. Curitiba: Juruá, 2006.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. A ponderação de interesses na tutela de urgência irreversível. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MOORE, Alan. *Watchmen*. London: Titan, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 1999.

NALINI, José Renato. *Direitos que a cidade esqueceu*. São Paulo: RT, 2011.

NASCIMENTO, Walter Vieira do. *Lições de história do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho: historia e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2005.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil. O estado democrático de dreito a partir e além de Luhmann e Habermas*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NIETZSCHE. *A gaia ciência*. Paraná: Hemus, 2002.

NOGUEIRA, Maria das Dores Pimentel. *Extensão Universitária no Brasil: uma Revisão Conceitual*. In: FARIA, Doris Santos de (Org.). *Construção conceitual da extensão na América Latina*. Brasília, DF: UNB, 2001.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. São Paulo: Método, 2008

OLIVEIRA, Almir de. *Curso de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximação ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?*. São Paulo: pólis, programa de gestão pública e cidadania; EAESP; FGV, 2001.

OLIVEIRA, Maria Cristina César de. *Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

\_\_\_\_\_. *Sofista. Político. Apócrifos ou duvidosos*; Belém: UFPA, 1980.

PENTEADO, A. *Belém do Pará: estudos de geografia urbana*. Belém: UFPA, 1968. v. 2.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 1987.

RODRIGUES, E. *Aventura Urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém*. Belém: NAEA; UFPA, 1996.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. *Jurisdição e democracia: uma análise a partir das teorias de Jürgen Habermas, Robert Aexy, Ronald Dworkin e NiklasLuhmann*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SCAFF, Fernando Facury. *Contribuições de intervenção e direitos humanos de segunda dimensão*. In: Martins, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA, Maria do Socorro Rocha; SÁ, Maria Elvira Rocha de Sá. Medo na cidade: estudo de caso no bairro da Terra Firme em Belém (PA). *Revista Argumentum*. v. 4, n. 2, dez./2012.

SILVA, Ana Amélia da. *Reforma urbana e o direito à cidade*. São Paulo: PÓLIS, 1991.

SILVA, Jairo da Silva e; PRESLER, Neusa. Hibridismo cultural e diversidade na aparelhagem Tuxauna. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA, 7., 2011, Belém. *Anais...Belém*, 2011. Disponível em: <[http://www.unicentro.br/redemc/2011/conteudo/alaic\\_artigos/Alaic\\_Silva\\_e\\_Silva.pdf](http://www.unicentro.br/redemc/2011/conteudo/alaic_artigos/Alaic_Silva_e_Silva.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2013

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Jean. UFRJ terá novas medidas para garantir segurança no campus. Prefeitura universitária: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.prefeitura.ufrj.br/index.php/noticias-antiores-sala-de-imprensa/183-ufrj-tera-novas-medidas-para-garantir-seguranca-no-campus>> . Acesso em: 19 abr. 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010a.

\_\_\_\_\_. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. *Território*, Rio de Janeiro, LAGGET, UFPR, B v. n. 8, jan./jun. 2000.

SOUZA, Rodrigo Ribeiro de et al. *Desafios do serviço legal em ações de usucapião coletivo no judiciário paulista: experiências de extensão universitária na comunidade do Paraisópolis*. Manaus: Master, p. 43–54, 2009.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro, 2001.

THERBRN, Göran. *Do marxismo ao pós-marxismo?*. São Paulo: Boitempo, 2012.

TRINDADE JUNIOR., Saint-Clair C. da; WEHRHAIN, Rainer. Urban Governance und partizipation: akteure und projekte der Stadtentwicklung am beispiel Belém do Pará. *Geographische Rundschau, Braunschweig*, n. 10, p. 42-49, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Assessoria de comunicação. Disponível em: <<http://www.portal.ufpa.br/imprensa/noticia.php?cod=4242>> Acesso: 5 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. *Plano diretor participativo da Cidade Universitária: segundo relatório de pesquisa*. Belém: FAU; UFPA, 2009.

\_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento Institucional: 2011–2015*. Belém, 2011. Disponível em: <[http://www.portal.ufpa.br/docs/pdi\\_aprovado\\_final.pdf](http://www.portal.ufpa.br/docs/pdi_aprovado_final.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Portaria 1.114/01, de 04 de abril de 2011. Belém, 2011.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº 1.276, de 23 de novembro de 2009. Aprova a concessão de direito real de uso especial para fins de moradia dos terrenos de propriedade da Universidade Federal do Pará incluídos na área de 1.849.000 m<sup>2</sup> cuja alienação foi autorizada por Decreto Presidencial. Gabinete do Reitor, 2009.

\_\_\_\_\_. Segundo relatório do plano diretor participativo da cidade Universitária José da Silveira Neto. Belém: FAU; UFPA, 2009a.

\_\_\_\_\_. *Univers(c)idade: Uma leitura sobre a infraestrutura, estrutura e superestrutura da UFPA no espaço e no tempo*. Belém: UFPA, jan. 2007. 1 DVD-ROM.

\_\_\_\_\_. Programas e projetos submetidos ao edital PROEX n. 20/2011. Disponível em: <[http://proex.ufpa.br/DIRETORIO/DOCUMENTOS/DPP/PROEX\\_PROGRAMAS\\_PROJETOS\\_2011.pdf](http://proex.ufpa.br/DIRETORIO/DOCUMENTOS/DPP/PROEX_PROGRAMAS_PROJETOS_2011.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Relatório conclusivo do projeto de regularização fundiária: sistematização Belém/2011. Belém: UFPA, 2012.

\_\_\_\_\_. *Estratégia de participação da sociedade*. Belém/2011. Belém: UFPA, 2012.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *SUR*, v. 8, n. 14, p. 35-65, 2011.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, DF, 2000.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tractatus logico-philosophicus*. São Paulo: EDUSP, 2001.

WILSON, Edward O. *Diversidade da vida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

WOLFF, Jonathan. *Introdução à filosofia política*. Lisboa: Gradiva, 2004.

XIMENES, J.; BENTES, M.; HOHLEWERGER, S. *Relatório preliminar: análise de parcelamento, densidades ocupacionais e aspectos morfológicos gerais do ambiente construído*. Belém: UFPA, 2008.