

XI CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO

GT 09 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, DESMONTE DA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA E EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA

DESPOSSESSÃO E CRÍTICA: INTERROGANDO A PROPRIEDADE, POLÍTICAS URBANAS E DESMONTES JURÍDICOS GLOBAIS.

Moniza Rizzini Ansari¹

Carolina Amadeo²

Relatando uma pesquisa em curso, este trabalho se dedica a explorar as intersecções entre direito, despossessão urbana e racialidade numa escala global. Situamos racialidade no centro da história moderna do direito de propriedade e da composição espacial urbana, argumentando que injustiças e segregações socio-espaciais são historicamente renovadas a partir de operações de deslocamento e categorização de territórios e populações. Partindo de uma reconstrução histórica desses institutos, atenta para o contexto colonial no qual se desenvolvem, tais operações são aqui vistas como parte inerente do direito de propriedade e da ordem jurídico-urbanística como um todo, em vez de pensada como meras falhas na implementação de normas. Assim, políticas urbanas inclusivas, apesar de cruciais, estão restritas a desacelerar a efetividade desta produção global da pobreza urbana espacializada e racializada. Apontamos, portanto, para avanços e desmontes globais de ordens jurídicas, muitas vezes obscurecidos no debate localizado sobre conflitos fundiários urbanos, como parte inerente do funcionamento da cidade baseada na propriedade. Nesse sentido, defendemos que dinâmicas de racialidade e racialização devem ocupar o centro deste debate, contrariando uma tendência de marginalizá-las a reflexões exclusivamente identitárias, motivo pelo qual submetemos esta discussão a este Grupo de Trabalho dedicado aos fundamentos jurídico-políticos da crise urbana.

Adotamos uma abordagem analítica multi-situada e sistêmica para a identificação de padrões globais. Formações jurídico-espaciais são mais tipicamente analisadas sob a ótica comparativa de dinâmicas e contextos locais, na qual uma complexidade de fatores sociais, políticos e culturais nos levam a focar no que certas localidades têm de específico e distintivo. Porém um olhar mais ampliado, de compilação e associação, nos permite identificar repetições, reincidências e coincidências fundamentais tanto no centro quanto nas periferias do capitalismo global. É o que buscamos demonstrar neste trabalho quanto à história global da racialidade na base da organização urbana da propriedade, a despeito de especificidades e variações em diferentes regiões.

¹ Doutora em Direito pela Birkbeck School of Law, Universidade de Londres. Pesquisadora de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, bolsista do Programa de Pós-Doutorado Nota 10 da FAPERJ. moniza.rizzini@gmail.com

² Doutoranda em Direito pela Birkbeck School of Law, Universidade de Londres. carolamadeo@gmail.com

Observadas deste modo, experiências locais revelam padrões globais da cidade organizada a partir da propriedade privada, como a financeirização³, inclusive no que diz respeito a conquistas sociais dentro desta ordem, como os institutos de democratização ou socialização que, em última análise, sustentam a manutenção da lógica proprietária na história da formação urbana. Sob esta ótica, Os padrões globais de formação urbana e desmontes jurídico-urbanísticos contemporâneos, propiciados e naturalizados pelo direito, revelam formações violentas da injustiça social que se manifestam espacialmente, o que Ananya Roy chamou de banimento racial⁴. Por exemplo, a questão habitacional se apresenta como uma crise arquitetada sob modelos globais de financeirização da moradia que formam um maquinário de endividamento, pauperização e racialização⁵.

Em etapa anterior desta pesquisa, na intersecção disciplinar entre direito e estudos urbanos, examinamos práticas e repertórios mobilizados por movimentos sociais mundialmente questionando o papel desempenhado pelo direito nas margens da cidade, em suas dimensões excludentes e subversivas⁶. Em vez de apontar crises ou desmontes em meio a uma história de avanços, o intuito foi investigar a dualidade do instituto jurídico da propriedade que, em conjunto com o direito criminal, é força central na produção da pobreza urbana e que, no entanto, é também frequentemente instrumentalizado de maneira insurgente. Esta investigação decorre do engajamento das autoras com o *Centre for Research on Race and Law* – sediado na Escola da Direito de Birkbeck, Universidade de Londres – que resultou em uma linha de pesquisa sobre o Direito nas Margens da Cidade, reunindo diversos pesquisadores e ativistas em torno de conferência e publicação⁷.

Dando continuidade a tal esforço, nos dedicamos a aprofundar uma investigação sobre a construção histórica do instituto da propriedade ligando-o aos processos de colonização e racialização, a partir de uma perspectiva global. Assim, voltamo-nos para a teoria da propriedade, tal qual pensada nos países de common law, porém combinada com os estudos críticos de raça e estudos decoloniais, reconstruindo, assim, a história da propriedade privada e da organização das cidades, como uma história global marcada pela organização do território e de populações a partir da racialidade. Nos atentamos, ainda a processos locais que refletem e alimentam padrões globais, procurando criar um panorama de análise sistêmica da questão.

³ ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

⁴ ROY, A. Racial Banishment. In: Antipode Editorial Collective (ed) **Keywords in Radical Geography: Antipode at 50**. Londres: Willey Blackwell, 2019.

⁵ CHAKRAVARTTY, P; FERREIRA DA SILVA, D. Accumulation, Dispossession, and Debt: The Racial Logic of Global Capitalism—An Introduction. **American Quarterly** 64(3) (2012).

FEDERICI, S. From Commoning to Debt: Financialization, Microcredit, and the Changing Architecture of Capital Accumulation. *South Atlantic Quarterly* 113(2) (2014).

⁶ AMADEO, C; RIZZINI ANSARI, M. O Direito e as Margens da Cidade. In Coutinho et al., **Propriedades Em Transformação 2: expandindo a agenda de pesquisa**. São Paulo: Blucher, 2020.

AMADEO, C; RIZZINI ANSARI, M. Law, the city and the poor: a roadmap. **City**, no prelo 2022.

⁷ Cf.: Ibid. AMADEO, C; RIZZINI ANSARI, no prelo 2022.

A propriedade privada e o direito de propriedade inauguram-se historicamente no contexto tanto de formação do Estado liberal quanto da expansão colonial⁸. Tamar Herzog⁹ explica como as divisões territoriais tanto no “velho” quanto no “novo mundo” foram gradualmente definidas com base na apropriação e na performance do conflito pela posse da terra, em vez de resultantes predominantemente de empreendimentos expansionistas e soberanos. A história jurídica analisada pela autora apresenta não a força normativa de tratados, mas a reivindicação local de direitos de uso e posse, como força definidora de territórios, identidades, e do próprio Estado-nação. Também a revolução cartográfica com seus mapas, cadastros territoriais e registro de propriedade, surgiu como tecnologia colonial¹⁰. Ao destacar o papel da formação colonial na origem da consolidação do direito de propriedade moderno, Sarah Keenan analisa, por exemplo, a inovação do Sistema Torrens de registro de títulos de propriedade fundiária no final do século XIX, iniciado em territórios colonizados sob o sistema jurídico da common law (Austrália e, em seguida, Canadá) antes de incorporado na metrópole (Inglaterra)¹¹. São os efeitos temporais destas inovações jurídicas, destacados por Keenan, que conectam propriedade e racialidade.

Fortemente responsável pela justificativa científica, moral e jurídica das apropriações coloniais, o processo de produção de subjetividades raciais é o fator que permitiu considerar áreas geográficas inteiras como “terra nullius” a serem ocupadas e apropriadas, colocando povos colonizados fora da história e reafirmando seus verdadeiros sujeitos¹². Racialidade e direito de propriedade estão mutuamente implicados na história colonial, formando o que Brenna Bhandhar (2018) chamou de ‘regimes raciais de propriedade’. A literatura identificada com as Teorias Críticas Raciais¹³ destaca particularmente como o aspecto colonial da história do direito moderno está estruturalmente relacionado à formação da ideia moderna de raça. A própria ideia de “branquitude” pode ser entendida como propriedade, já que organiza a subordinação econômica, como analisa Cheryl Harris¹⁴. Mais que isso, segundo Denise Ferreira da Silva o racial não figura propriamente como precondição, ou origem colonial do capital global (com anterioridade, externalidade e

⁸ BHANDAR, B. **Colonial Lives of Property: Law, Land, and Racial Regimes of Ownership**. Durham: Duke University Press, 2018.

BREWER, J; STAVES S. (eds) **Early Modern Conceptions of Property**. Londres: Routledge 1996.

TIGAR, M; LEVY, MR. **Law and the Rise of Capitalism**. Londres: Monthly Review Press, 1977.

⁹ HERZOG, T. **Frontiers of Possession: Spain and Portugal in Europe and the Americas**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.

¹⁰ BLOMLEY, N. Law, property, and the geography of violence. **Annals of the Association of American Geographers** 93 (1) (2003), 121-141.

¹¹ KEENAN, S. Smoke, curtains and mirrors: the production of race through time and title registration. **Law and Critique** 28(1) (2017), 87-108.

¹² BHANDAR, op. cit.

¹³ GLENN, E. Settler Colonialism as Structure: A Framework for Comparative Studies of U.S. Race and Gender Formation. **Sociology of Race and Ethnicity** 1(1) (2015), 52-72.

TUITT, P. Walter Benjamin, Race and the Critique of Rights. **Griffith Law Review**, 2019.

WILLIAMS, P. J. **The Alchemy of Race and Rights**. Cambridge MA: Harvard University Press, 1991.

¹⁴ HARRIS, C. Whiteness as Property. **Harvard Law Review** 106 (8) (1993).

separabilidade). O racial, o colonial e o capital estão mutuamente implicados por métodos jurídico-econômicos e científicos de violência e expropriação¹⁵.

A produção da pobreza é também compreendida como parte inerente do regime global de propriedade, pois é a partir da propriedade que se estabelece a diferenciação social entre proprietários e despossuídos que se reflete em classificações territoriais e populacionais. A condição da propriedade é transposta ao indivíduo e, sob essa lógica classificatória, na invenção da propriedade são também criadas categorias sociais – em primeira análise, proprietários e despossuídos.

A desigualdade estrutural do mundo contemporâneo é, portanto, parte de uma longa história de violência que, longe de ser materializada como exceção e ilegalidade, é fundamentalmente articulada e justificada pelo direito¹⁶. A construção da pobreza urbana como um problema social está, portanto, diretamente relacionada a processos jurídicos que segmentam ambiguidades destacadas por Raquel Rolnik, tais como: legalidade/ilegalidade, formalidade/informalidade, normal/anormal, incluído/excluído¹⁷. O direito cria e normaliza a cidade ao mesmo tempo em que cria e segrega tudo o que fica às margens. E este mesmo modelo divisor constrói historicamente a noção de ‘raça’ e organiza continuamente a segregação racial no espaço urbano. Pensando em Brasil, um país severamente marcado por relações raciais e escravagistas na divisão histórica entre proprietários e despossuídos¹⁸, é importante considerar que a classificação de populações e territórios nos centros urbanos segue historicamente esta lógica espacializada e racializada – o que Milton Santos designou por “espaço dividido”¹⁹. Nesse espaço dividido, o direito opera seguindo modelos bastante diversos. Apesar de parte da literatura jurídica apontar para favelas como áreas de informalidade onde impera o “Estado paralelo” ou enfatizar o “pluralismo jurídico” que as regula, por exemplo, destacamos a perspectiva de que estes espaços na realidade contam com forte presença e controle estatal. Como explica Ferreira da Silva²⁰, perante o sujeito negro – seja sob a forma de corpos e/ou de territórios –, a separação entre os mandatos de proteção e punição do Estado cai por terra: a lógica por trás da ação estatal é a do uso da força para a autopreservação. Diferentemente do regime de direito aplicado à “cidade oficial” – que é baseado no acesso a direitos, à infraestrutura, à segurança, ao espaço público – o regime de direito operante nas favelas é punitivista e militarizado²¹. O próprio dualismo que contrasta o formal e o informal deve ser questionado e, como aponta Ann Varley, a caracterização de territórios de pobreza como

¹⁵ FERREIRA DA SILVA, D. **A Dívida Impagável: Lendo Cenas de Valor Contra a Flecha do Tempo**. Coleção Oficina de Imaginação política. Ponta Grossa: Ed. Monstro dos Mares, 2018.

¹⁶ BLOMLEY, op. cit.

¹⁷ ROLNIK, op. cit.

¹⁸ SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso: Da Escravidão à Lava Jato**. São. Paulo: Editora Leya, 2017.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

¹⁹ SANTOS, M. **Pobreza Urbana**. São Paulo: Hucitec, 1978.

²⁰ FERREIRA DA SILVA, D. Ninguém: direito, racialidade e violência. **Meritum** 9 (1) (2014), 67-117.

²¹ WACQUANT, L. The Militarization of Urban Marginality: Lessons from the Brazilian Metropolis. **International Political Sociology** 2(1) (2008).

assentamentos informais reinaugura hierarquias coloniais e ignora os aspectos insurgentes da informalidade²².

O que buscamos argumentar nesta reconstrução histórica brevemente esboçada acima é que ao refletir sobre institutos progressistas como a função social da propriedade, ou instrumentos de política urbana, não cabe pensar tão somente a partir de uma lógica de desmonte de uma suposta ordem jurídico-urbanística que seria adequada fossem as normas efetivamente aplicadas. Ao pensar a cidade e os processos emancipatórios de populações e territórios, é importante ter clareza quanto à natureza controversa dos próprios instrumentos de emancipação e de seus limites. A história do direito de propriedade é ativamente construída para categorizar, deslocar e banir grupos, a partir dos interesses das elites políticas e econômicas e do capital financeiro. Apesar de seguir lutando contra retrocessos que desestabilizam conquistas populares históricas, é crucial na práxis do direito urbanístico retomar esta reflexão crítica sobre o papel que cumprimos na própria história da propriedade e da racialização. Este imperativo ético-político é ainda mais expressivo quando adotamos a visão global de padrões de funcionamento e crise urbanas, a primeira vista locais.

²² VARLEY, A. Postcolonialising Informality? **Environment and Planning D: Society and Space** 31(1) (2013), 4-22.