



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social

DHANA BHAWAN OTTO

A Atuação do Tribunal de Contas da União na Regularização Fundiária:

Um estudo sobre a Comunidade do Horto (RJ).

Rio de Janeiro
2024

DHANA BHAWAN OTTO

**A Atuação do Tribunal de Contas da União na
Regularização Fundiária:**

Um estudo sobre a Comunidade do Horto (RJ).

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães

Rio de Janeiro
2024

CIP - Catalogação na Publicação

B533a Bhawan Otto , Dhana
A Atuação do Tribunal de Contas da União na
Regularização Fundiária: Um estudo sobre a
Comunidade do Horto (RJ) . / Dhana Bhawan Otto . --
Rio de Janeiro, 2024.
52 f.

Orientador: Alex Ferreira Magalhães.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social, 2024.

1. Gestão Pública. 2. Regularização Fundiária .
3. Direito Administrativo . 4. Tribunal de Contas
da União . I. Ferreira Magalhães, Alex, orient. II.
título.

DHANA BHAWAN OTTO

A Atuação do Tribunal de Contas da União na Regularização Fundiária:

Um estudo sobre a Comunidade do Horto (RJ).

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Gestão Pública.

Aprovado em: 04/12/2024

BANCA EXAMINADORA



Documento assinado digitalmente
ALEX FERREIRA MAGALHAES
Data: 04/12/2024 21:41:24-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ



Documento assinado digitalmente
DANIELE LOVATTE MAIA
Data: 08/12/2024 12:02:19-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª Drª Daniele Lovatte Maia

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Documento assinado digitalmente
LUANA ADRIANO ARAUJO
Data: 12/12/2024 20:13:00-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª Drª Luana Adriano Araújo

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Gostaria de dedicar este Trabalho de Conclusão de Curso aos meus pais, familiares e amigos, que estão sempre ao meu lado, me apoiando ao longo destes anos de persistência, garra e esforço. As forças superiores, sejam elas quais forem, por me abençoarem e guiarem todos os dias, sei que embora questione seus métodos, confio que cada coisa acontece por uma razão.

AGRADECIMENTOS

A mim mesma, por nunca desistir, apesar de todos os percalços no caminho, sempre em busca de uma chama intensa, a da resiliência. As mulheres da minha família: Adriana, Renata e Indira, que são minha maior fonte de inspiração e exemplos de mulheres incríveis, cada uma à sua maneira, contribuem para minha formação enquanto pessoa e profissional. A meu pai, Rodrigo, por quem tenho profunda admiração, que torce incondicionalmente por sua eterna garotinha. A meus avós Nanci, Sergio e Susana e minhas madrinhas, Maria Cândida e Maria das Graças. A Jennifer Aniston (Jenny), a *border collie* mais linda do Rio de Janeiro, cujo colinho foi meu refúgio nos dias cansativos.

As minhas irmãs de coração, Joana Oliveira e Giovanna Garcia, que estão presentes em cada etapa, sempre incentivando e acreditando no meu potencial e que trazem um colorido especial para meus dias, independente das fases que vivo.

Ao corpo docente da graduação, especialmente meu orientador Alex Magalhães, que apoiou e auxiliou ao longo da graduação e na elaboração deste artigo. Aos grandes amigos que a UFRJ me presenteou, especialmente Lara Nunes, Brenda Medeiros, Yasmin Oliveira e Mateus Cohen, que não só me proporcionaram lembranças divertidas, mas estiveram ao meu lado ao longo dos quatro anos de estudo, apoiando e vibrando por cada uma de minhas vitórias.

A Emília Maria de Souza, Liszt Benjamin Vieira e Rafael da Mota Mendonça, cujas experiências e saberes compartilhados contribuíram para fundamentar ainda mais este trabalho.

Aos servidores da Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUBPES) do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), especialmente Adriana Machado, Rabi Warrak, Paulo César Barcellos, Felipe Drummond, Soraia Amadeu, Marciel Briganti, Orlando Lobo, Flavia Ribeiro e Igor Barbosa.

Aos colaboradores da Superintendência de Gestão de Dados e Resultados (SUPGDR) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG - RJ), especialmente Diogo Coelho, Marco Pacheco, Marcelle Fraga e Miguel Fernandes.

“A flor que desabrocha na adversidade é a mais rara e mais bela de todas.”¹

¹ MULAN. Direção: Tony Bancroft, Barry Cook. Burbank: Walt Disney Pictures, 1998. 88 min. Filme.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no processo de regularização fundiária da Comunidade do Horto, localizada no entorno do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. A partir de uma abordagem metodológica que inclui análise de documentos oficiais, relatórios do TCU e entrevistas com atores envolvidos no caso, o estudo investiga o papel fiscalizador do TCU em políticas públicas e seu impacto sobre o direito à cidade e à moradia de populações vulneráveis. Além disso, são apresentadas perspectivas acerca da função social da propriedade e a avaliação dos efeitos da mídia e da financeirização no conflito fundiário, discutindo como o racismo ambiental e a gentrificação intensificam a vulnerabilidade das comunidades de baixa renda. Por fim, a pesquisa conclui que a regularização fundiária exige uma abordagem equilibrada e inclusiva no âmbito da gestão pública brasileira, que concilie a proteção ambiental com os direitos sociais, propondo uma revisão nas práticas de controle externo do TCU, para que haja maior sensibilidade às questões substanciais envolvidas.

Palavras-chave: *regularização fundiária; Tribunal de Contas da União, Comunidade do Horto; direito à moradia; Rio de Janeiro; gestão pública.*

ABSTRACT

This study aims to analyze the performance of the Federal Court of Accounts (TCU) in the land regularization process of the Horto Community, located around the Rio de Janeiro Botanical Garden. Using a methodological approach that includes the analysis of official documents, TCU reports, and interviews with key stakeholders involved in the case, the study investigates the TCU's supervisory role in public policies and its impact on the right to the city and housing for vulnerable populations. Additionally, perspectives on the social function of property and the evaluation of the effects of media and financialization on the land conflict are presented, discussing how environmental racism and gentrification intensify the vulnerability of low-income communities. Finally, the research concludes that land regularization requires a balanced and inclusive approach within Brazilian public management that reconciles environmental protection with social rights, proposing a review of TCU's external control practices to bring greater sensitivity to the substantial issues involved.

Keywords: *land regularization; Federal Court of Accounts; Horto Community; right to housing; Rio de Janeiro; public management.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Área de Especial Interesse Social
AMAJB	Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico
AMAHOR	Associação de Moradores e Amigos do Horto
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
IPJBRJ	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SPU/RJ	Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TTC	Termo Territorial Coletivo
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E LEGAL	13
2.1	Progressão Legislativa e seus Efeitos	14
2.2	O Tribunal de Contas da União (TCU)	15
3	A DECISÃO DO TCU	16
3.1	Sintetizando A Decisão do TCU: Acórdão nº 2.380/2012	16
3.2	As Irregularidades Identificadas	18
3.3	Determinações e Prazos Estabelecidos	19
4	ANALISANDO OS IMPACTOS DA DECISÃO DO TCU: UM PANORAMA SÓCIO JURÍDICO E URBANÍSTICO	21
4.1	Impacto da Decisão na Comunidade do Horto	21
4.1.1	Questões Relacionadas à Função Social da Propriedade e aos Direitos à Cidade e à Moradia	22
4.1.2	Conflitos entre a Preservação Ambiental e os Direitos dos Moradores	25
4.2	O Fenômeno da Financeirização e a Influência da Grande Mídia nos embates fundiários, sob a perspectiva do Caso da Comunidade do Horto	27
4.3	O Racismo Ambiental e as Desigualdades Sociais	29
5	A ATUAÇÃO DO TCU COMO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO NO CASO DA COMUNIDADE DO HORTO	30
5.1	O Papel do TCU no Controle Externo da Administração Pública	30
5.2	Das adversidades enfrentadas, na execução de suas atribuições	33
5.3	Uma análise crítica das Ações e Decisões do TCU	34
5.4	Comparando a outros casos de Regularização Fundiária no Brasil	36
5.4.1	O Caso do Jardim Botânico de Porto Alegre (RS)	37
6	DESAFIOS E PROJEÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA NO CAMPO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	38
6.1	Propondo uma abordagem mais equilibrada	38
6.2	Prognóstico Futuro para o cenário brasileiro	40
6.3	Os Gestores Públicos, enquanto figuras categóricas no processo	43
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
	REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é um dos principais desafios enfrentados pela gestão pública no Brasil, especialmente nas grandes áreas urbanas, onde os conflitos entre o direito à moradia e a titularidade da terra são constantes. Segundo Edésio Fernandes (2001), a regularização fundiária no Brasil deve ser compreendida como um processo jurídico e social que visa garantir o acesso à terra para populações historicamente marginalizadas, promovendo a segurança jurídica e o desenvolvimento sustentável. Esse processo aspira, portanto, a inclusão social, comprovando a posse informal e transformando-a em propriedade legal, além de integrar áreas irregulares ao tecido urbano protocolar.

Nesse contexto, o encargo das instituições públicas, como o Tribunal de Contas da União (TCU), é fundamental para assegurar que os processos de regularização fundiária sejam conduzidos de forma transparente, justa e em conformidade com a legislação vigente. Como aponta Nelson Saule Júnior (2001), a intervenção estatal é crucial para certificar que as políticas de regularização sejam efetivas, respeitando os direitos fundamentais à moradia e ao desenvolvimento urbano sustentável. O TCU, ao atuar na fiscalização dos processos, desempenha um papel de mediação entre os interesses públicos e privados, visando a proteção do patrimônio público e o atendimento das demandas sociais.

A Comunidade do Horto, localizada na Zona Sul do Rio de Janeiro, ilustra um caso emblemático desses desafios. Constituída há mais de um século, a comunidade está situada em terras que, ao longo dos anos, passaram a ser alvo de disputas jurídicas e políticas, envolvendo órgãos públicos como o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPBJBRJ) e o próprio TCU. A regularização fundiária do Horto, portanto, não remete apenas a uma questão de formalização de posse, mas envolve a resolução de conflitos complexos entre interesses sociais, ambientais e patrimoniais. Como evidenciado por Rolnik (2015), esses conflitos refletem o processo de urbanização excludente nas

grandes metrópoles brasileiras, onde o embate pela terra é caracterizado pela necessidade de habitação popular e os interesses de valorização imobiliária.

Este artigo tem como objetivo analisar a atuação do Tribunal de Contas da União no processo de regularização fundiária da Comunidade do Horto, buscando entender como o comportamento do órgão em questão influenciou no desenvolvimento do processo e os impactos gerados para a população local. A relevância deste estudo reside na necessidade de compreensão acerca do papel fiscalizador e regulador do TCU em recursos que afetam diretamente o direito à moradia de populações vulneráveis, além de sua contribuição para o debate sobre a eficácia das políticas públicas de regularização fundiária no Brasil.

Para alcançar os objetivos propostos, este trabalho se fundamenta em uma abordagem metodológica que inclui a análise de documentos oficiais, relatórios do TCU e entrevistas com atores-chave diretamente envolvidos no processo, como representantes de órgãos governamentais, lideranças comunitárias e advogados especializados em regularização fundiária, visando captar perspectivas variadas, identificar desafios enfrentados no processo e colher informações que complementem os dados documentais. Outrossim, materiais produzidos por estudiosos serão incorporados à análise, com o intuito de enriquecer a discussão teórica e fornecer uma base sólida para a assimilação do tema.

Levando em conta os fatores inicialmente relatados, a proposta do presente trabalho é oferecer uma análise crítica da atuação do TCU, considerando tanto os aspectos positivos quanto as limitações dessa intervenção. Sob esse panorama, na segunda seção será apresentada uma breve contextualização acerca da história da formação da Comunidade do Horto, a evolução legislativa sobre regularização fundiária no Brasil e as funções e atribuições do TCU. Essa ambientação é essencial para a consolidação do pano de fundo jurídico e histórico que permeia o caso. Em seguida, na terceira seção, será realizada uma análise mais detalhada das disposições do Acórdão 2.380/2012 do TCU, incluindo o resumo da decisão, as irregularidades identificadas e as determinações e prazos estabelecidos pelo órgão. Posteriormente, na quarta seção, serão abordadas as principais implicações sociais e jurídicas da decisão do TCU, destacando o impacto na comunidade do Horto, bem como nas questões relacionadas ao direito à moradia e os conflitos entre a preservação ambiental.

Na quinta seção, o papel do TCU no controle externo da administração pública será analisado criticamente, através de uma comparação de suas ações no caso do Horto com outras experiências de regularização fundiária no Brasil. Desse modo, a última seção discutirá as objeções substanciais enfrentadas pelo TCU na execução de suas atribuições, propondo uma abordagem mais inclusiva e socialmente justa para a regularização fundiária e apresentando projeções futuras para a temática no âmbito da gestão pública brasileira.

2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E LEGAL

A Comunidade do Horto, localizada na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, possui raízes que remontam ao final do século XIX, quando trabalhadores do recém-criado Jardim Botânico, estabelecido por Dom João VI, receberam permissão para residir nas proximidades de seus locais de trabalho. Considerando os aspectos de precariedade da mobilidade urbana deste período, a construção de moradias no entorno do parque foi uma solução prática e necessária.

Ao longo de décadas, a comunidade foi se consolidando e formando laços sociais e culturais que solidificaram sua identidade. No entanto, a partir do final do século XX, a expansão do tecido urbano e a valorização imobiliária da região culminaram na intensificação de pressões sobre a comunidade, comprometendo desde então a permanência dos moradores do Horto. A partir da década de 1980, a União, proprietária das terras, moveu diversas ações de reintegração de posse contra a comunidade, ativando um embate acerca da reivindicação do espaço. Em entrevista concedida, o Professor Rafael da Mota Mendonça (2024), que advogou em favor de boa parte dos moradores do Horto, relata que a União, ainda sob o viés patrimonialista anterior à Constituição de 1988, "moveu 215 ações de reintegração de posse em face de 215 dessas 621 famílias", com o objetivo de recuperar a posse das terras e utilizá-las para outras finalidades.

Nesse sentido, é válido associar essas movimentações ao chamado fenômeno de gentrificação, onde áreas previamente ocupadas por populações

de baixa renda se tornam focos de interesses imobiliários, é amplamente discutido por autores como Flávio Villaça (1998), que explora como as desigualdades na distribuição do espaço urbano no Brasil levam à remoção forçada de comunidades locais. No caso do Horto, a população vem enfrentando uma longa disputa jurídica contra o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico e outros órgãos públicos, que reivindicam a posse da terra.

2.1 Progressão Legislativa e seus Efeitos

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) personificaram avanços significativos para a regularização fundiária no Brasil, assegurando o direito à moradia e oferecendo instrumentos jurídicos para a legalização de assentamentos informais. Todavia, a implementação dessas leis é acompanhada por uma série de empecilhos, tais como a resistência política e os interesses econômicos, constatados como fatores presentes no caso da comunidade do Horto. Mendonça (2024) destaca que:

essas ações [de reintegração de posse] só terminaram já com a Constituição de 1988 em vigor, com o Estatuto da Cidade [...], mas em 2006 começa dentro da União um movimento de não cumprir essas sentenças de reintegração de posse, pelo contrário, um movimento de regularizar os moradores na área (MENDONÇA, 2024, entrevista).

Nesse contexto, a União, por meio da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) no Rio de Janeiro, celebrou um convênio com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) para a elaboração de um projeto de regularização fundiária da comunidade.

Apesar do esforço inicial para implementar a regularização, a situação se agravou após a denúncia feita pela Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico (AMAJB) ao Tribunal de Contas da União (TCU), alegando que a SPU estava promovendo o "uso privativo de um bem que é público" (MENDONÇA, 2024). Essa denúncia levou à suspensão do processo de regularização, gerando um impasse jurídico prolongado que culminou com a

emissão do Acórdão 2.380/2012 pelo TCU, determinando a criação de uma Comissão Interministerial para definir o futuro da área.

Apesar da promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017, responsável pela introdução de novas normas para a regularização fundiária, o embate jurídico no caso do Horto foi se intensificando, colocando em xeque os direitos da comunidade e a proteção ambiental da região. E, nesse contexto, é cabível observar que o quanto a utilização dos aparatos legais, por parte dos atores envolvidos, enfatiza o caráter de complexidade da questão fundiária no país.

2.2 O Tribunal de Contas da União (TCU)

O Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha um papel essencial no controle externo da administração pública brasileira, fiscalizando a gestão dos recursos públicos e garantindo a legalidade e eficiência das ações governamentais. Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o TCU tem a responsabilidade de controlar o uso financeiro e patrimonial da União, além de julgar as contas e atos administrativos de gestores públicos. Carvalho Filho (2021) destaca que o TCU "atua na defesa do interesse público, prevenindo e corrigindo irregularidades, sempre com base na legalidade, moralidade e eficiência administrativa" (CARVALHO FILHO, 2021, p. 1058). E, diante disso, no que se refere ao sucedido na localidade do Horto, o tribunal atua como figura central, emitindo pareceres que influenciam as decisões sobre o futuro da comunidade.

Embora a função fiscalizadora do TCU seja reconhecida em caráter de essencialidade, sua atuação foi alvo de críticas por parte da defesa dos moradores e de estudiosos nos âmbitos do direito, gestão pública e regularização fundiária. O argumento central era de que o tribunal estaria invadindo a competência do gestor público ao interferir diretamente em uma política habitacional já em curso, mesmo agindo em concordância legal. Sob esse panorama, autores como Carlos Vainer e Lígia Bahia (2001) argumentam

que a abordagem do órgão, muitas vezes evidenciada em sua natureza técnica, pode desconsiderar as dimensões sociais e históricas do conflito.

Portanto, torna-se evidente que a intervenção do TCU no caso do Horto traz à tona a densidade das disputas fundiárias no Brasil, especialmente quando há um conflito entre preservação ambiental, especulação imobiliária e o direito à moradia, urgindo a necessidade da adoção de perspectivas mais abrangentes, que considerem os direitos e demandas das populações envolvidas, configurando uma abordagem mais humanizada e sensível às questões sociais, demonstrando a importância de uma visão integrada entre os diversos setores do poder público.

3 A DECISÃO DO TCU

3.1 Sintetizando A Decisão do TCU: Acórdão nº 2.380/2012

O Tribunal de Contas da União (TCU), em sua decisão expressa no Acórdão 2.380/2012, inclinou-se sobre a complexa problemática da ocupação irregular de terras públicas na região do Horto Florestal, situada no entorno do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. O documento foi concebido a partir de uma representação do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJBRJ), tendo sido motivado por questões relativas à expansão desordenada de assentamentos habitacionais na área, em descon sideração à legislação ambiental e urbanística. Ao examinar o cenário, o TCU concluiu que a ocupação da área configurava uma irregularidade, uma vez que, por se tratar de terras pertencentes à União, elas deveriam ser administradas pelo ente, de modo a garantir a preservação ambiental e o patrimônio público.

Nesse sentido, o órgão determinou que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e o IPJBRJ adotassem medidas para regularizar a situação, considerando as exigências relacionadas à preservação ambiental e aos interesses sociais dos moradores. Tal decisão ressalta a importância de uma

ação integrada entre as diferentes esferas governamentais, âmbito da gestão pública, para resolução de conflitos de maneira mais justa e eficaz.

A partir do acórdão, foi determinada a criação de uma Comissão Interministerial composta por representantes dos Ministérios do Planejamento, do Meio Ambiente, da Cultura, além do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e do IPJBRJ, com o intuito de definir o perímetro de interesse do Jardim Botânico, identificando o limite desejado de expansão do parque, dentro da comunidade do Horto. O parecer final desta comissão, emitido em 2013, determinou que 80% da área da comunidade fosse incluída na zona de interesse do Jardim Botânico, impactando mais de 500 famílias. Apenas um dos núcleos, Dona Castorina, localizado em uma área mais elevada da comunidade, não foi relacionado. O Professor Rafael Mendonça (2024), ressaltou a repercussão do documento: "O Jardim Botânico tinha o interesse de avançar em 80% da comunidade [...] um parecer muito prejudicial para a comunidade, significando avançar em mais de 500 famílias."

Com base nesse parecer, a União iniciou o processo de execução das sentenças antigas de reintegração de posse e propôs novas ações contra as famílias que ainda não haviam sido mencionadas. Em 2018, novas ações foram movidas, intensificando cada vez mais esse conflito. Diante dessa situação, os representantes da comunidade do Horto buscaram impugnar a decisão do TCU, alegando que o órgão havia ultrapassado suas competências no que tange à interferência em uma política pública de regularização fundiária, que se encontrava em andamento. Um mandado de segurança foi protocolado no Supremo Tribunal Federal (STF), sendo relatado pelo ministro Luís Roberto Barroso. A defesa argumentava que o TCU, enquanto órgão fiscalizador da administração pública federal, não possui atribuição para interferir na gestão pública e na discricionariedade do gestor em relação à implementação de políticas públicas habitacionais.

No entanto, o STF decidiu em favor do TCU, validando o acórdão e confirmando que o tribunal atuou dentro de suas competências ao fiscalizar a destinação de bens públicos. Segundo Barroso, o TCU tinha o direito de garantir

que as terras, como patrimônio público, fossem administradas de acordo com o interesse coletivo. O ministro declarou que:

não houve nenhum tipo de avanço nas competências do TCU [...] ele atua na fiscalização da destinação que vai ser dada ao bem público, ao patrimônio público. Portanto, ele atua dentro da sua competência (MENDONÇA, 2024, entrevista).

Esse caso é emblemático no que diz respeito aos conflitos entre preservação ambiental, patrimônio público e direito à moradia, levantando questões fundamentais sobre a atuação do Estado e a justiça social na regularização fundiária. O envolvimento do TCU nesse processo revela os limites da gestão pública frente à fiscalização de órgãos de controle e a complexidade de equilibrar diferentes interesses em áreas urbanas consolidadas, como a do Horto.

3.2 As Irregularidades Identificadas

No Acórdão 2.380/2012, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou diversas irregularidades que comprometem a gestão adequada da área ocupada pela Comunidade do Horto, frisando como principal problema a ampliação desordenada da ocupação, sem as devidas autorizações ou controle por parte das autoridades competentes. A insuficiência de fiscalização efetiva foi apontada como um fator agravante, permitindo o aumento de construções irregulares em áreas de conservação ambiental, como o Parque Nacional da Tijuca, protegido pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Esse crescimento desordenado configurou violação das normas ambientais vigentes, exigindo uma conciliação entre o direito à moradia e a preservação ambiental, um dos principais desafios da regularização fundiária, conforme destaca Mazza (2013) ao tratar da complexidade das decisões administrativas em zonas de interesse público.

Além disso, o TCU ressaltou a ausência de um plano de regularização fundiária bem estruturado, o que perpetuou o conflito na região ao longo dos

anos. Entre as irregularidades identificadas, destacou-se a omissão da cessão de área ao Jardim Botânico, a regularização fundiária em áreas tombadas, a proposição de cessão de áreas para usos incompatíveis, a adoção de instrumentos jurídicos sem base legal, a previsão de regularização em faixas não edificáveis e a posse irregular de imóveis da União. Segundo o TCU, a ineficácia da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJBRJ) no enfrentamento dessas questões foi um fator crucial para a deterioração da situação. Em linha com a análise:

a ausência de uma gestão eficiente dos bens públicos pode gerar prejuízos não apenas patrimoniais, mas também sociais, ao desconsiderar os direitos das populações que ocupam essas áreas de forma irregular, mas que, muitas vezes, têm legitimidade social (DI PIETRO, 2015, p. 67).

Esse cenário demonstra a importância de uma abordagem integrada, que equilibre a proteção ambiental com a necessidade de garantir direitos sociais das comunidades envolvidas.

3.3 Determinações e Prazos Estabelecidos

A partir das irregularidades detectadas, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu uma série de determinações voltadas à regularização fundiária da área ocupada pela Comunidade do Horto. Entre as principais medidas, destacou-se a elaboração de um plano de ação integrado entre a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJBRJ) e o Ministério do Meio Ambiente. Esse plano deveria prever a identificação dos ocupantes legítimos, o cadastramento dos moradores e a definição das áreas passíveis de regularização, observando tanto os aspectos ambientais quanto os direitos sociais. O TCU também exigiu que fossem conduzidos estudos técnicos e jurídicos para avaliar a viabilidade da permanência dos moradores em determinadas áreas, considerando os impactos ambientais e a preservação do patrimônio público. Além disso, o tribunal estabeleceu um prazo de cento e oitenta (180) dias para que as instituições

apresentassem o plano de ação e iniciassem a implementação das medidas necessárias.

O tribunal foi além, emitindo outras determinações para solucionar as irregularidades identificadas. Estabeleceu prazos para a delimitação da área de interesse do Jardim Botânico, a transferência de bens imóveis e o registro em cartório, exigindo a participação de diversos órgãos, como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a SPU, a Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro (SPU/RJ), o IPJBRJ, o IPHAN, entre outros. O TCU propôs, inclusive, o redimensionamento dos prazos estabelecidos, considerando a entrada da SPU na composição do grupo de órgãos envolvidos na delimitação da área, para garantir a compatibilidade das medidas com os interesses ambientais e patrimoniais.

Outro ponto crucial destacado pelo TCU foi a exigência de que o processo de regularização fosse conduzido com transparência e participação social. O tribunal garantiu que os moradores da Comunidade do Horto fossem informados sobre as movimentações adotadas e tivessem a oportunidade de se manifestar, em defesa de seus direitos, conforme salienta José dos Santos Carvalho Filho (2015): “a transparência e a participação popular são princípios fundamentais do direito administrativo contemporâneo, especialmente nas questões que envolvem o interesse público e os direitos fundamentais” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 985). Além disso, determinou que a SPU intensificasse a fiscalização da área para evitar novas ocupações irregulares e que todas as providências fossem reportadas ao TCU por meio de relatórios periódicos, permitindo o monitoramento contínuo das ações adotadas.

Em suma, a análise do Acórdão 2.380/2012 emitido pelo Tribunal de Contas da União, evidencia a complexidade do processo de regularização fundiária na Comunidade do Horto. As irregularidades identificadas, especialmente a falta de planejamento e fiscalização, demonstram a necessidade de uma atuação mais coordenada e efetiva por parte das instituições públicas. As determinações do TCU, ao exigir um plano de ação, a delimitação precisa das áreas e o envolvimento de diversos órgãos, refletem uma tentativa de equilibrar os interesses ambientais e sociais, assegurando que a

regularização fundiária ocorra de maneira sustentável. Entretanto, como alertam Di Pietro (2015) e Mazza (2013), o sucesso dessas medidas depende da implementação eficaz e do comprometimento contínuo das autoridades responsáveis.

4 ANALISANDO OS IMPACTOS DA DECISÃO DO TCU: UM PANORAMA SÓCIO JURÍDICO E URBANÍSTICO

4.1 Impacto da Decisão na Comunidade do Horto

A decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) evidenciada no Acórdão nº 2.380/2012 desencadeou profundas implicações para a Comunidade do Horto, principalmente no que se refere ao impacto social e jurídico resultante do conflito entre a regularização fundiária e a preservação ambiental. A determinação da desocupação das áreas ocupadas pela comunidade afligiu diretamente centenas de famílias que residiam na localidade por décadas, muitas das quais enfrentam a perspectiva de remoção sem os devidos direitos de reassentamento assegurados.

A Comunidade do Horto, formada há mais de um século, edificou laços sociais, culturais e afetivos, e, com a possibilidade de remoção dessas famílias, observa-se também a ameaça de desintegração da estrutura comunitária estabelecida ao longo de gerações. Para autores como Maricato (2011), essa sequência de remoções forçadas, realizadas em prol de interesses econômicos ou ambientais, constituem uma violação do direito à cidade, que abrange não apenas a esfera do direito à moradia, mas também à preservação da identidade cultural e social das comunidades locais.

Em contrapartida, é importante frisar que, o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, configura-se como outro agente impactado pela complexidade do caso, uma vez que, como órgão federal e centro de pesquisa científica, defendia que a região, embora comportasse a Comunidade, é um

espaço dedicado a atividades de estudos botânicos e que, em dado momento, requer expansão territorial. Complementando essa argumentação, o depoimento de Liszt Vieira, ex-presidente do IPJBRJ, expõe a profundidade da situação, composta por percepções distintas e que permeiam o entorno da questão fundiária. Vieira (2024) relata:

Como presidente de uma autarquia federal, eu defendi o patrimônio público e era obrigado a isso. Por essa razão, era odiado pelos moradores que estavam convencidos de que eu queria expulsá-los. Eu não tinha poder para isso, a questão estava na Justiça, em ações de reintegração de posse movida pela União. [...] Fui também criticado por deputados de esquerda que defendiam os moradores em nome do direito à habitação. [...] Se eu sou contra privatizar o patrimônio público em favor dos ricos, não posso ser a favor da privatização em favor dos pobres (VIEIRA, 2024, entrevista).

O testemunho de Liszt Vieira (2024) comprova o dilema vivido por gestores públicos, que, ao tentarem priorizar a defesa do patrimônio público de forma pragmática, acabam sendo vistos de maneira polarizada pela sociedade, revelando os obstáculos cotidianos que abarcam o processo de tomada de decisão no âmbito da administração pública brasileira. Nesse sentido, é cabível constatar que, além de englobar uma série de interesses divergentes, as disputas fundiárias em áreas de grande relevância histórica e ambiental são constituídas por diferentes ângulos, que devem ser considerados e minimamente mediados.

4.1.1 Questões Relacionadas à Função Social da Propriedade e aos Direitos à Cidade e à Moradia

Prevista no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade estabelece que tanto a propriedade privada quanto a pública devem atender a uma atribuição social, ou seja, devem consoante ao interesse coletivo. Nesse sentido, o direito à moradia, bem como o direito à cidade, surge como reivindicação legítima para comunidades em espaços urbanos, a exemplo da Comunidade do Horto.

Esses direitos são assegurados pela Constituição Federal de 1988 e reforçados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que promovem o uso da propriedade em prol da coletividade, e não apenas de sua proteção enquanto direito individual absoluto, funcionando como elementos centrais nos conflitos fundiários, de maneira geral. Contudo, é válido observar que esse direito frequentemente se caracteriza como antagônico frente a outras demandas, como a preservação ambiental e a proteção do patrimônio público. Esse embate é evidenciado a partir de uma análise cautelosa das partes interessadas, uma vez que, enquanto o Jardim Botânico busca preservar o patrimônio ambiental, histórico e expandir os trabalhos da comunidade científica, a permanência das famílias, que estabeleceram raízes por gerações naquela localidade, está constantemente ameaçada.

Rafael da Mota Mendonça (2024), em seu relato, aborda justamente a importância de se interpretar a posse em conformidade com a função social da propriedade. Ele argumenta que, embora a propriedade seja um direito fundamental de primeira dimensão, protegido de forma ampla, a posse, especialmente em situações de vulnerabilidade, também deve ser encarada como tal:

O maior esforço que a gente tem nessa argumentação sobre direitos humanos é que a posse, ela também tem que ser considerada um direito fundamental de primeira dimensão. [...] A posse é um instrumento de promoção dos atributos da pessoa humana (MENDONÇA, 2024, entrevista).

Tal visão dialoga com os conceitos propostos por autores como Ingo Sarlet (2012), que discute o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento para o exercício dos direitos essenciais, destacando que a posse de um bem deve funcionar como um instrumento contribuinte para a dignidade do indivíduo, sobretudo em contextos de moradia.

Ademais, o preceito da função social da propriedade versa que o uso da terra deve beneficiar tanto o titular da propriedade quanto a coletividade, promovendo assim, o bem-estar social. A arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (2015), explora essa relação ao argumentar que o direito à moradia é uma discussão abrangente, não sendo pautada apenas pelo acesso a um espaço físico, mas também à uma luta pelo direito à cidade e suas nuances. Esse

conceito, além de abarcar a permanência em uma determinada área, também faz alusão ao acesso a recursos e os serviços urbanos que garantem a qualidade de vida. Analogamente, de acordo com Fernandes (2001), o direito à moradia deve ser entendido de forma ampla, não se limitando ao acesso à habitação, mas garantindo também que populações vulneráveis não sejam deslocadas sem alternativas plausíveis.

Contribuindo também com a discussão, de acordo com o geógrafo David Harvey (2014), o direito à cidade é um direito coletivo que vai além das demandas individuais por habitação. Ele sugere que a luta pelo espaço urbano é, na realidade, uma luta pelo controle do processo de urbanização, que inclui o direito de participação dos cidadãos nas decisões sobre o uso da terra e o planejamento urbano. Assim, a presença histórica dos moradores do Horto é base fundamental para a consolidação do tecido urbano daquela região. E, complementando essa ideia, Mendonça (2024) destaca que "o desenho urbano e a própria urbanização do Rio de Janeiro [...] se consolidou daquela forma por conta da presença dos moradores". Portanto, é possível identificar a ausência de uma solução equilibrada, que negociasse a permanência das famílias, indicando, portanto, que existem dimensões limitantes nas políticas de regularização fundiária no Brasil, que frequentemente falham na integração de demandas sociais e ambientais, de maneira eficiente. Afinal, o processo de remoção dessas famílias representa não só uma fragilização dos direitos à moradia e à cidade, mas também do princípio constitucional da função social da propriedade.

O testemunho de Rafael Mendonça (2024) enfatiza que o direito à moradia é violado quando o Estado força a retirada de moradores de uma área sem oferecer alternativas dignas: "Permitir que os moradores fiquem ali é uma forma de garantir que a propriedade pública cumpra a sua função social". Sob esse viés, é viável observar que a permanência dos moradores do Horto representa a concretização do exercício dos direitos à moradia e à cidade, conforme estabelecidos tanto pela Constituição quanto por tratados internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Outro ponto relevante a ser considerado, é o agravamento da problemática ocasionado pelo processo de gentrificação que ocorre em áreas valorizadas das grandes cidades brasileiras. Como observa Villaça (1998), a pressão imobiliária em regiões como o Horto intensifica o risco de remoção de comunidades de baixa renda, gerando um ciclo de exclusão social que contraria os princípios do direito à cidade. Nesse sentido, faz-se necessário considerar que, a valorização imobiliária da localidade é um dos fatores que também influenciam, complexificando quaisquer processos de tomada de decisão, por parte dos gestores públicos. Diante disso, é cabível ponderar que, a deliberação do TCU, ao suprimir esses componentes, corrobora para a manutenção de um modelo de desenvolvimento urbano que prioriza interesses econômicos e ambientais em detrimento das necessidades sociais.

Conclui-se que, ao garantir a permanência dos moradores do Horto, o Estado estaria cumprindo tanto o princípio da função social da propriedade quanto os direitos à moradia e à cidade, assegurando que a posse das terras não se torne um privilégio individualizado, mas um meio de promoção da dignidade e do bem-estar de toda a coletividade, além de respeitar os direitos sociais e humanos fundamentais assegurados pela Constituição.

4.1.2 Conflitos entre a Preservação Ambiental e os Direitos dos Moradores

A configuração ligeiramente antagônica entre a preservação ambiental e os direitos dos moradores é uma das questões mais desafiadoras no caso da Comunidade do Horto. O Jardim Botânico, como instituição de valor científico e ambiental, justifica a necessidade de desocupação das áreas para preservar sua integridade ecológica, histórica e continuidade da expansão dos estudos botânicos. No entanto, Saule Júnior (2001) argumenta que a preservação ambiental e o direito à moradia não são mutuamente excludentes, sendo possível encontrar soluções que harmonizem suas propensões.

O depoimento de Liszt Vieira (2024) também revela as tensões entre a preservação do patrimônio público e os direitos dos moradores. Ele reflete sobre o paradoxo de ser acusado tanto por querer expulsar os moradores quanto por supostamente defender a permanência deles:

No final da gestão, enfrentei um paradoxo e fiz uma descoberta importante. [...] Os moradores me acusavam de querer expulsá-los, e o Tribunal de Contas do RJ me acusava de defender a permanência dos moradores em detrimento do patrimônio público (VIEIRA, 2024, entrevista).

A partir deste relato, é possível reparar que o dilema ilustra a dificuldade em equiparar os interesses públicos e privados em processos de regularização fundiária, onde a proteção ambiental muitas vezes pode entrar em colisão com os direitos sociais. Desse modo, ao determinar a desocupação da área sem considerar alternativas de reassentamento ou regularização fundiária para a comunidade, o despacho do Tribunal de Contas da União reflete uma abordagem que privilegia a preservação ambiental em detrimento dos direitos sociais, conforme apontado por Vainer e Bahia (2001). De acordo com os autores, esse tipo de abordagem tende a gerar mais resistência e conflitos, em vez de promover uma solução sustentável e equitativa.

Em síntese, no que se refere às implicações sociais e jurídicas da decisão do TCU, no âmbito do caso analisado, fica evidente a carência de uma abordagem mais equilibrada, que leve em consideração as demandas sociais e ambientais, com maior proporcionalidade. A conciliação de ambas as dimensões exige não apenas a aplicação rigorosa da legislação competente, mas também a consideração dos impactos humanos e sociais de deliberações administrativas, para que o direito à moradia e a preservação ambiental possam coexistir de forma aprazível.

4.2 O Fenômeno da Financeirização e a Influência da Grande Mídia nos embates fundiários, sob a perspectiva do Caso da Comunidade do Horto

A financeirização da terra urbana é um dos principais processos reconhecidos nas disputas territoriais em áreas como a da Comunidade do Horto, contemplando uma dinâmica de valorização econômica que frequentemente suprime as demandas sociais e históricas dos moradores. Segundo Henri Lefebvre (2008), a cidade, na era do capitalismo contemporâneo, torna-se uma mercadoria, e, portanto, o espaço urbano é apropriado pelo capital financeiro, resultando em um crescimento da desigualdade social e espacial. Associando esse processo ao caso do Horto, é possível observar o impacto da pressão imobiliária e da expansão das incorporadoras, como explica Rafael Mendonça (2024), que reforça o ciclo de remoção de comunidades vulneráveis, afirmando:

A financeirização da terra urbana é uma realidade. [...] A expansão dessas incorporadoras para as zonas irregulares, como essas, [...] facilita que o poder público entregue a área para uma incorporadora (MENDONÇA, 2024, entrevista).

Esse fenômeno, também é analisado por David Harvey (2014), que observa como o capital se apropria das metrópoles, transformando o espaço urbano em objeto de especulação financeira, favorecendo as elites e marginalizando a parcela mais carente da população.

Outro ator social de grande relevância neste processo é a chamada “mídia burguesa”, que conforme destaca Mendonça (2024): “A mídia entra como parceira desse mercado financeiro imobiliário para criminalizar essas ocupações e qualquer movimento que faça qualquer pleito de alteração na perspectiva absoluta da propriedade”. De acordo com Raquel Rolnik (2015), a atuação midiática está intrinsecamente ligada à promoção de um modelo de urbanização que beneficia os interesses econômicos das elites, reforçando a dinâmica de exclusão social e espacial, ao fundamentar a remoção de comunidades como o Horto e criminalizar os movimentos de resistência à financeirização da terra. Segundo Bourdieu (1997), a mídia não apenas reflete, mas também molda a realidade social, muitas vezes

atuando como um veículo para reprodução das relações de poder existentes. Essa constatação é evidente no contexto do Horto, onde a mídia vem operando em coligação com as inclinações do mercado imobiliário. Rafael Mendonça (2024), em sua entrevista, denuncia o papel da grande imprensa na perpetuação de um discurso que culpabiliza os movimentos de moradia:

A mídia entra como parceira desse mercado financeiro imobiliário, para criminalizar essas ocupações e criminalizar qualquer movimento que faça qualquer pleito de alteração na perspectiva absoluta da propriedade (MENDONÇA, 2024, entrevista).

Além disso, a construção de uma imagem estereotipada negativa dos moradores é reforçada pelo enquadramento narrativo da mídia, que ao retratar essas populações como "invasoras" e "clandestinas", deslegitima sua luta pelo direito à moradia. Essa problemática é exemplificada por Mendonça (2024):

Converso com amigos, outros profissionais do Direito, e o discurso é sempre o mesmo: aquele bando de invasores, estavam na área pública de graça, não pagam nada. [...] Esse é o discurso, né? São invasores, não moradores históricos que dão uma destinação social ao patrimônio público (MENDONÇA, 2024, entrevista).

Concomitantemente, essa retórica midiática contribui para uma manutenção das estruturas de poder, ao validar o pleito das partes economicamente interessadas em detrimento dos apelos populares.

Ainda assim, a criminalização dos movimentos sociais que lutam pela terra e pela moradia também é abordada por pesquisadores como Veríssimo e Oliveira (2018), que analisam como os veículos tradicionais de comunicação tendem a marginalizar as demandas por justiça social, enquanto amplifica as súplicas dos setores ligados ao capital. No caso do Horto, Mendonça (2024) aponta como essa criminalização é acentuada devida à localização da comunidade, situada em uma área nobre da cidade do Rio de Janeiro, onde a pressão imobiliária é exponencial: "Os moradores do Horto são criminalizados porque mexem com propriedade em um lugar nobre do Rio de Janeiro". Esse processo, segundo Veríssimo e Oliveira (2018), reflete um caráter de seletividade da mídia, que alinha seus interesses com os de grupos privilegiados da sociedade, enquanto omite ou hostiliza a participação dos movimentos que desafiam essas estruturas.

Portanto, fica evidente que, tanto a financeirização quanto a influência dos meios de comunicação, são fatores que corroboram com a intensificação do conflito na Comunidade do Horto, revelando como esses mecanismos podem servir para a consolidação de uma hegemonia capitalista, especialmente no âmbito imobiliário. E nesse sentido, representam obstáculos na busca por “soluções” mais justas e equitativas em embates urbanos complexos, no campo da regularização fundiária.

4.3 O Racismo Ambiental e as Desigualdades Sociais

Por outro lado, também é cabível examinar que, essa sistemática de discriminação e injustiças sociais, que permeiam a Comunidade do Horto, está associada à manifestação do racismo ambiental, conceito desenvolvido por Robert Bullard (1990) e aplicado ao contexto brasileiro por autores como Acelrad (2004). O racismo ambiental está relacionado à imposição de políticas ambientais, cujos efeitos são sentidos desproporcionalmente pelas parcelas menos favorecidas e racializadas, negligenciando os direitos dessas comunidades em favor de inclinações dos grupos mais privilegiados.

Mendonça (2024) expõe essa prática no caso do Horto, a partir de seu relato: “A violação ao meio ambiente, na maioria das vezes, não é identificada a partir do bem jurídico tutelado, mas sim a partir da pessoa do violador, do suposto violador”. Nesse contexto, ele transparece que, enquanto os moradores do Horto são penalizados de forma mais rigorosa por pequenas violações ambientais, como o corte de duas árvores, as mansões e condomínios construídos nas proximidades não recebem igual tratamento, como através dos chamados Termos de Ajustamento de Conduta:

Nós observamos, no caso do Horto, o Ministério Público Federal propondo ação civil pública para demolição por dano ambiental de um casebre [...] enquanto mansões ao lado, que violaram amplamente o meio ambiente, são regularizadas (MENDONÇA, 2024, entrevista).

A partir deste depoimento, é possível observar que tal cenário reflete o que Bullard (1990) descreve como a utilização seletiva de leis ambientais, onde a penalidade é aplicada de forma desproporcional contra grupos social e economicamente marginalizados. O entendimento acerca do racismo ambiental também é explorado por Acselrad (2004), que argumenta que as populações vulneráveis estão frequentemente expostas a riscos, em nome da preservação ambiental, sem a devida valorização de seus direitos básicos, como a garantia do acesso à moradia.

À vista disso, a discriminação racial e social se escancara no tratamento desigual entre os moradores da comunidade e as elites que habitam as áreas adjacentes, demonstrando uma tendência enviesada na aplicação das leis ambientais e na reprodução de disparidade sociais históricas. Desse modo, é viável inferir que a prática do racismo ambiental também é uma condicionante que contribui para o tensionamento deste embate, reforçando ainda mais o intrincamento de seu cenário.

5 A ATUAÇÃO DO TCU COMO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO NO CASO DA COMUNIDADE DO HORTO

5.1 O Papel do TCU no Controle Externo da Administração Pública

Conforme mencionado anteriormente, o Tribunal de Contas da União (TCU) exerce um papel essencial no controle externo da administração pública brasileira, atuando na fiscalização da gestão dos recursos públicos e garantindo a legalidade e eficiência das ações governamentais. Mediante o estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o TCU tem a responsabilidade de controlar o uso financeiro e patrimonial da União, além de avaliar a prestação de contas e atos administrativos executados pelos gestores públicos. Carvalho Filho (2021) destaca que o TCU "atua na defesa do interesse público, prevenindo e corrigindo irregularidades, sempre com base na legalidade, moralidade e eficiência administrativa" (CARVALHO FILHO, 2021, p. 1058).

Essas atribuições tornam-se ainda mais relevantes em situações de grande complexidade social e patrimonial, como no campo da regularização fundiária, onde o Tribunal é chamado a intervir em situações de uso privativo de bens públicos. No caso da Comunidade do Horto, na cidade do Rio de Janeiro, a mobilização do TCU foi originada a partir de uma denúncia feita pela Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico (AMAJB), iniciando um processo que culminou na elaboração do Acórdão nº 2.380/2012 do TCU. Esse documento determinou a criação de uma Comissão Interministerial composta por órgãos como o Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, SPU, IPHAN e o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJBRJ) para definição dos limites de expansão territorial do Jardim Botânico. Desde esse momento, a reintegração de posse contra as famílias que residiam no interior do perímetro delimitado pela Comissão foi impulsionada, afetando diretamente a comunidade, que ocupa a localidade por gerações a fio.

Segundo Mendonça (2024), uma das principais críticas tecidas à atuação do TCU durante o processo foi a anulação do projeto de regularização fundiária que vinha sendo desenvolvido pela SPU/RJ, UFRJ e outros atores, com base em alegações de vícios formais não esclarecidos propriamente. Essa decisão foi interpretada como uma mediação indevida na progressão de uma política pública habitacional, direcionada à promoção do direito à moradia, configurando assim, uma ultrapassagem das competências do órgão, segundo os defensores da comunidade. Conforme argumentação posta no mandado de segurança impetrado no Supremo Tribunal Federal (STF), o Tribunal de Contas da União (TCU), ao ceifar o projeto, interferiu diretamente no caráter de discricionariedade dos gestores públicos responsáveis, que são os agentes incumbidos pela definição das políticas públicas a serem implementadas.

A deliberação do TCU foi confirmada pelo STF, com o ministro Luís Roberto Barroso defendendo que o Tribunal agiu em conformidade com sua competência ao fiscalizar a destinação do referido patrimônio público. No entanto, esse posicionamento acarretou em uma série de questionamentos quanto aos aspectos de vulnerabilidade social envolvidos na decisão e à insuficiência de um processo participativo, que realmente engajassem e considerassem as demandas da comunidade afetada.

Em paralelo, é cabível realizar uma apreciação das atribuições do TCU, quanto aos embargos de declaração, à apuração das irregularidades e determinações e ao redimensionamento dos prazos. O TCU emitiu novo documento, o Acórdão nº 2.949/2012, que discorre sobre os embargos de declaração apresentados pela União em face do acórdão anterior, acolhendo-o parcialmente e dando nova redação a alguns itens do acórdão original. As principais questões abordadas no documento incluem a identificação de irregularidades no processo de regularização fundiária, uma definição acerca da delimitação da área de expansão e dos prazos para formalização legal.

No que tange ao reconhecimento de desvios no processo de regularização, o TCU sinalizou a existência de problemas relacionados à concessão de áreas dentro do Jardim Botânico. Alguns exemplos disso são a normalização de imóveis em áreas tombadas ou em faixas não edificáveis, o uso inadequado de terrenos e a utilização de instrumentos jurídicos sem base legal, como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Ainda assim, o tribunal determinou que a SPU, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Ministério do Planejamento definissem, dentro de cento e oitenta (180) dias, o território de interesse do Jardim Botânico, fundamental para a expansão de suas atividades científicas, levando em conta as questões relacionadas à preservação ambiental e à conservação do patrimônio público.

Além disso, no Acórdão nº 2.949/2012, consolidou-se o estabelecimento de prazos sucessivos para a delimitação da área, a formalização da transferência e o registro em cartório, totalizando quatrocentos e cinquenta (450) dias. Essa deliberação reflete o caráter de atenção, por parte do TCU, para com o cumprimento das normas legais e ambientais em um processo que cobre territórios sensíveis do Jardim Botânico.

Sendo assim, é possível inferir que a atuação do órgão, embora elegível para questionamentos, é pautada em aspectos legais, bem como em suas

atribuições afins, prezando pragmaticamente pela fiscalização dos bens públicos pertencentes à União e também, pela garantia da legalidade e eficiência das ações governamentais. Todavia, é indiscutível a necessidade de observância de questões históricas, sociais, econômicas e políticas, que são primordialmente relevantes em um contexto de regularização fundiária, envolvendo áreas de interesse social.

Torna-se evidente, portanto, o claro desafio de equilibrar a discussão acerca da proteção ambiental e patrimonial com a permanência de comunidades estabelecidas, algo que, é fundamentalmente defendido por estudiosos, como requerente de uma abordagem mais interativa e flexibilizada, e menos tecnicista.

5.2 Das adversidades enfrentadas, na execução de suas atribuições

No caso da Comunidade do Horto, o TCU foi responsável por determinar a desocupação de áreas consideradas de preservação ambiental, com base no Acórdão nº 2.380/2012, resultando em críticas associadas à falta de apreciação social. No entanto, no que se refere à execução de suas atribuições em processos de regularização fundiária, é cabível examinar a conjuntura, a partir de desafios significativos inferidos.

Um dos principais obstáculos enfrentados pelo TCU reside em balancear as propensões acerca da proteção do patrimônio público e dos direitos sociais. Como destaca Liszt Vieira (2024), ex-presidente do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, há uma tensão inerente entre a defesa desses bens e as demandas das comunidades ocupantes:

Fui criticado por deputados de esquerda que defendiam os moradores em nome do direito à habitação. Eu era contra privatizar o patrimônio público, que pertence a toda a sociedade, em favor daqueles moradores que mereciam habitação digna em outro lugar. (VIEIRA, 2024, entrevista).

Esse depoimento ilustra o dilema enfrentado pelo TCU e por outras instituições públicas ao lidarem com situações em que os interesses ambientais e patrimoniais colidem com os direitos sociais. Nesse contexto, é válido ressaltar

que, do ponto de vista legal, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) coincide com as incumbências de um órgão de controle externo da administração pública federal no caso exposto, desempenhando legitimamente, o cumprimento de suas atribuições.

No que tange aos encargos previstos na Constituição Federal de 1988, suas ações envolveram a averiguação de irregularidades, a determinação de medidas corretivas e o estabelecimento de prazos para a execução das mesmas. Mesmo fundamentada em critérios técnicos e legais, a análise do órgão desatende a carência de uma abordagem mais tênue, que pondere aspectos sociais relevantes acerca das discussões de direito à moradia, bem como o princípio da supremacia do interesse público e as nuances que o tangenciam, corroborando para o acirramento desta problemática.

Diante disso, torna-se evidente que, a defesa do patrimônio, como visto no caso do Horto, muitas vezes pode se chocar com as necessidades da população, levantando questionamentos sobre a eficácia e o caráter de neutralidade no processo de tomada de decisão de instituições públicas de controle. Desse modo, conclui-se que, tais órgãos como o próprio TCU devem investir na adoção de novas interpelações, que visem atender a diferentes grupos de interesses e perspectivas de um mesmo caso, conjecturando ampliar a busca por soluções inclusivas e mais equânimes, levando em consideração a diversidade de aspectos e atores envolvidos e os impactos aos quais estarão expostos.

5.3 Uma análise crítica das Ações e Decisões do TCU

O Acórdão 2.380/2012, expedido pelo TCU, determinou uma série de medidas para normalizar a localidade ocupada pela Comunidade do Horto, enfatizando ainda, a importância da conservação do Jardim Botânico como patrimônio histórico e ambiental. Diante disso, o tribunal instituiu um plano de ação para identificar moradores legítimos e viabilizar a desocupação das áreas consideradas de interesse público e ambiental. No entanto, a decisão foi alvo de

críticas, principalmente por não valorizar adequadamente as dinâmicas sociais e históricas da comunidade, que está situada no local há mais de um século.

Essa abordagem tecnicista e a falta de participação popular no processo de tomada de decisão, refletem a necessidade de aplicação da atividade de controle externo com condutas mais inclusivas, que valorizem o engajamento social e os direitos fundamentais dos cidadãos afetados. E nesse sentido, Vainer (2001) complementa ao afirmar que:

O controle externo, por vezes, adota uma abordagem tecnicista que ignora os impactos sociais das decisões administrativas, especialmente em casos de remoção forçada de comunidades vulneráveis (VAINER, 2001, p. 120).

Um exemplo nítido, que escancara esse cenário de leviandade e ganhou notoriedade, é o caso da Sra. Gracinda dos Santos da Silva, moradora de 96 anos da região, cuja justiça determinou sua retirada, desconsiderando as condições de vulnerabilidade. Apesar da não concretização de seu processo de remoção, após batalhas judiciais, a discussão acerca do episódio trouxera à tona uma perspectiva embaraçosa, sustentando que as decisões judiciais ao longo de toda a ação, estariam basicamente fundamentadas em argumentos de autoridade do aparato estatal, distanciando-se do princípio da administração pública brasileira e também dos direitos constitucionais.

Ainda assim, autores como Fernanda Pinheiro (2017) discutem a importância de uma "justiça socioambiental", onde os direitos sociais e ambientais caminham lado a lado. Ela argumenta que a efetivação dos direitos da sociedade precisa ser priorizada em áreas vulneráveis, especialmente quando há comunidades que residem há décadas nesses territórios, como no caso do Horto. Dessa forma, o controle externo, como o exercido pelo TCU deveria levar em conta um "controle social", no qual a participação ativa das comunidades impactadas é crucial para tomada de decisões mais justas e democráticas.

Além disso, a fala de Rafael da Mota Mendonça (2024) na entrevista complementa essa perspectiva ao criticar esse espaçamento existente entre os órgãos de controle e a realidade da população afetada:

O controle público, muitas vezes, se apresenta como uma ferramenta de proteção patrimonial e ambiental, mas falha ao não garantir os direitos de pessoas que construíram suas vidas nesses territórios por gerações (MENDONÇA, 2024, entrevista).

Nesse sentido, ele ressalta a importância da incorporação de práticas de mediação comunitária e diálogo institucional mais potente para mitigar os efeitos dessas sentenças.

Perante o exposto, torna-se palpável que tais concepções fortalecem a visão de que as ações do TCU no caso da comunidade do Horto refletem uma tratativa preponderantemente técnica e patrimonialista, que muitas vezes não se confere às demandas populares. Indubitavelmente, portanto, é cabível analisar criticamente esse cenário, cuja inclinação tende para uma urgência em se repensar as condutas e os procedimentos de controle externo na administração pública brasileira e investir na integração de práticas que concernem os direitos humanos e o engajamento social.

5.4 Comparando a outros casos de Regularização Fundiária no Brasil

Os acontecimentos que configuram o caso da Comunidade do Horto, na cidade do Rio de Janeiro, não são eventos isolados. Diversas comunidades de baixa renda enfrentam problemáticas semelhantes no país, em que o embate central é entre preservação ambiental e regularização fundiária. Tendo como exemplo, o caso da Comunidade Vila Autódromo, também localizada na metrópole carioca, que encarou uma série de remoções durante os preparativos para sediar uma das edições dos Jogos Olímpicos em 2016. Assim como no

Horto, o conflito foi marcado por disputas entre o poder público e os residentes e pela atuação do TCU, fiscalizando o uso de recursos. No entanto, a Vila Autódromo seguiu um caminho diferente, muito por conta da mobilização intensa dos moradores e da notoriedade do caso, até a nível internacional, levando as autoridades a adotarem medidas mitigatórias.

Ainda na cidade do Rio de Janeiro, caso semelhante ocorreu na Comunidade da Mangueira, onde o processo de regularização foi agravado por questões ambientais vinculadas ao Parque Nacional da Tijuca. Diferentemente do que sucedeu no episódio objeto deste artigo, o Tribunal de Contas da União também desempenhou um papel fiscalizador, porém com menos margem para críticas, uma vez que o processo envolve participação ativa dos moradores e órgãos ambientais.

5.4.1 O Caso do Jardim Botânico de Porto Alegre (RS)

Outro episódio relevante, mencionado durante a entrevista com o Professor Rafael da Mota Mendonça (2024), ocorreu no entorno do Jardim Botânico de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, durante o mandato do prefeito Olívio Dutra, no início dos anos 2000. Na ocasião, houve um processo de regularização fundiária em uma comunidade local, por meio de concessão de direito real de uso. Embora utilizado inicialmente como parâmetro para justificar a viabilidade de regularização no entorno de áreas protegidas, como o do Jardim Botânico, essa outorga foi revogada por gestões posteriores, resultando em um conflito que ainda persiste. A revogação do direito real de uso expôs a fragilidade desses processos, que muitas vezes estão sujeitos às mudanças de gestão e às pressões políticas, comprometendo a segurança jurídica e fundiária das populações envolvidas. Na entrevista, Rafael Mendonça (2024) defende que:

É possível ter moradia no entorno de um jardim botânico, porque ela não é dentro do Jardim Botânico, das seiscentas e vinte e uma (621) famílias, você tem sete casas (07) que ficam efetivamente dentro do muro do Jardim Botânico. Sete (07). Agora, as outras seiscentas (600) e tantas casas todas são fora do Jardim Botânico. Não tem nenhuma relação específica com o Jardim Botânico, enquanto espaço físico em si. [...]. Nenhum caso de sucesso em

regularizar. Uma situação análoga à da comunidade do Horto, né? (MENDONÇA, 2024, entrevista).

A partir deste relato, é cabível observar como, mesmo em contextos de precedentes de regularização, os processos podem ser interrompidos e revertidos ou estagnados, deixando as comunidades vulneráveis à insegurança fundiária, tal como ocorre na Comunidade do Horto, no Rio de Janeiro. E diante disso, é de suma importância salientar que a atuação do TCU enquanto órgão de controle externo é crucial para a fiscalização dos recursos públicos e a proteção do patrimônio da União.

Em contrapartida, nos casos de regularização fundiária, como o da Comunidade do Horto e demais episódios supracitados, fica evidente a necessidade de uma abordagem mais abrangente, que considere os impactos sociais das decisões tomadas e os atores envolvidos. Sob essa perspectiva, realizar uma análise comparativa à desenvoltura de outros casos, como a Vila Autódromo e a Mangueira, além do exemplo do Jardim Botânico de Porto Alegre, evidencia que a participação social e a mediação entre conservação ambiental e os direitos sociais são fundamentais para o êxito significativo dessas ações.

6 DESAFIOS E PROJEÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA NO CAMPO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

6.1 Propondo uma abordagem mais equilibrada

Conforme mencionado ao longo deste artigo, a atuação do TCU em casos de regularização fundiária pode ser aperfeiçoada, através da construção de uma aproximação mais abrangente e participativa, que considere as especificidades de cada comunidade e promova o engajamento ativo dos moradores nas discussões e tomadas de decisão. De acordo com Fernandes (2001), é fundamental que:

As políticas de regularização fundiária sejam construídas de forma a incluir as comunidades historicamente marginalizadas,

garantindo-lhes não apenas o direito à moradia, mas também o direito à cidade e à permanência em áreas urbanizadas (FERNANDES, 2001, p. 120).

Nesse sentido, é cabível propor a criação de mecanismos de consulta e participação popular, que deem voz à população afetada ao longo de todo o processo, visando melhorar a diligência dos órgãos públicos atuantes, como o Tribunal de Contas da União (TCU). Essa medida, seria especialmente importante em episódios de grande impacto social, como no caso da Comunidade do Horto. Para Saule Júnior (2001):

A integração das demandas sociais e ambientais pode ser alcançada por meio de uma abordagem que concilie a proteção ambiental com os direitos à moradia, evitando soluções simplistas que favoreçam apenas um lado (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 56).

Além disso, o investimento em políticas de reassentamento justas e socialmente inclusivas é necessário para assegurar que as famílias afligidas pelas ações de remoção, em áreas de conservação ambiental, possam ser devidamente realocadas em locais apropriados, com acesso à infraestrutura e aos serviços básicos.

Por fim, quando questionado acerca de um possível desfecho deste conflito no Horto, Rafael Mendonça (2024) salientou a importância de se fortalecer a utilização dos instrumentos jurídicos brasileiros, nos quais a regularização fundiária é pautada. Diante disso, é válido observar que:

É só aplicar a legislação de regularização fundiária. É muito simples. A gente tem uma legislação super avançada, uma legislação bem interessante, com seus problemas, uma legislação muito interessante no que diz respeito à política pública e também ao planejamento. Assim, a política pública urbana. Se subdividindo ali no planejamento urbano e na regularização fundiária. A gente tem uma legislação bem interessante com relação a planejamento e regularização. Falando especificamente desse braço da política pública e urbana, da regularização fundiária, a gente tem instrumentos dos mais criativos para serem aplicados nos mais diversos casos. O que não falta é instrumento; tem um cardápio enorme de instrumentos para aplicar.

E a gente teve uma desburocratização do processo de regularização fundiária com a lei de 2017, que, a meu ver, foi até ruim. Acho que você focou mais na titulação do que na regularização como um todo, na regularização na perspectiva plena, né? Enfim, é titular sem infraestrutura. Titular sem urbanização e sem regularização urbanística. Seguindo um pouco a linha do que o STJ já vinha fazendo, o STJ admite a regularização fundiária *stricto sensu* com a titulação em áreas que não estão regularizadas do ponto de vista urbanístico, ambiental e sem nenhum tipo de infraestrutura para atender as demandas sociais. Então, foi até ruim essa desburocratização, a meu ver. Mas a gente tem uma legislação que desburocratiza, temos uma legislação que facilita a titulação e tem um rol enorme de instrumentos para regularizar. O Plano Diretor do Rio de Janeiro, agora, por exemplo, traz a figura do termo territorial coletivo (TTC). Com todas as críticas que a gente pode fazer, o TTC é mais uma possibilidade, né? Eu não acho que seja um instrumento. O TTC é muito mais uma forma de conviver, de gerir o espaço, né? Mas a gente tem um rol enorme de possibilidades.

Enfim, o que a gente pode fazer para não acontecer a mesma coisa em áreas como essa? Aplicar a legislação e focar na política pública pautada nessa legislação. A política pública de regularização fundiária simplesmente não é feita. Ela não é feita. E eu acho que a maior forma de garantir moradia é não construindo casa, mas sim desenvolvendo política fundiária em áreas que já estão ali consolidadas. Então, falta prioridade por parte do gestor público em fazer a regularização (MENDONÇA, 2024, entrevista).

A partir deste olhar, é possível concluir que estimular a adesão aos aparatos legais no âmbito da regularização, por parte dos gestores públicos, se configura como um dos fatores cruciais para o fomento à composição de uma abordagem mais inclusiva e equitativa, visando encaminhar tais conflitos para uma resolução que pondere o máximo de nuances viáveis.

6.2 Prognóstico Futuro para o cenário brasileiro

Em face das concepções analisadas, é factível refletir sobre as perspectivas futuras para a questão fundiária no país, que carecem de uma maior integração entre as políticas ambientais e urbanas e devem reconhecer que o direito à moradia e a proteção do meio ambiente não se configuram como interesses excludentes. Mediante observado no caso do Horto, deliberações que priorizam apenas as demandas ambientais, sem considerar os impactos sociais, tendem a ser marcados por mais conflitos e resistência.

“A regularização fundiária no Brasil precisa ser repensada a partir de uma perspectiva que valorize tanto a função social da propriedade quanto a sustentabilidade ambiental” (FERNANDES, 2001, p. 135). Sob essa perspectiva, é notável que haja um comprometimento para com os futuros processos de regularização, que devem ser fundamentados em princípios de justiça social, garantindo que as comunidades vulneráveis tenham acesso à moradia digna, sem grandes danos à proteção ambiental.

Outrossim, a consolidação de programas de regularização fundiária como parte das políticas de planejamento urbano pode colaborar para a mitigação de conflitos futuros. Isso requer a inclusão de planos integrados, que harmonizem tanto as demandas ambientais quanto o direito à cidade, visando garantir que as áreas de ocupação informal sejam adequadamente regularizadas e que as remoções sejam reduzidas. Ainda assim, é válido constatar que a integração entre os órgãos e gestores da administração pública é fundamental para balancear o processo de tomada de decisão em questões de tal natureza. Liszt Vieira (2024) destaca que a articulação entre diferentes atores – governo, comunidades e instituições como o TCU – é crucial para que soluções equitativas sejam encontradas:

Se eu sou contra privatizar o patrimônio público em favor dos ricos, não posso ser a favor da privatização em favor da população. [...] No final, o que está em jogo é o equilíbrio entre os interesses de preservação e as necessidades sociais (VIEIRA, 2024, entrevista).

Sob o mesmo viés, Rafael da Mota Mendonça (2024) também salienta a importância de um diálogo ajustado. Segundo ele, a ausência de um alinhamento entre os órgãos envolvidos, dificulta a adoção de medidas que buscam atenuar os efeitos do processo de regularização fundiária, em suas diferentes camadas e proporções. Esse tipo de articulação pode fomentar um desenvolvimento mais justo e equânime das ações, que respeite tanto os direitos dos habitantes locais quanto das diligências associadas à conservação ambiental da região, culminando em uma evolução do tecido urbano, caracterizada pela inclusão, sustentabilidade e dignidade.

Em entrevista recente, Emília Maria de Souza (2024), moradora do Horto e ex-presidente da Associação de Moradores e Amigos do Horto (AMAHOR),

que atuou no auge dos embates, apontou sua descrença com a falta de celeridade do governo federal no processo de regularização da comunidade. Segundo ela, a ausência de uma orientação clara acerca dos próximos passos e a carência de engajamento político, representam uma instabilidade perigosa de remoção dos moradores:

Infelizmente, o meu grande receio é que, mais uma vez, o governo federal, [...], venha a falhar na questão social aqui da comunidade do Horto. Porque são muitos encontros, muitas reuniões, muitas tomadas de decisões importantes que são jogadas para frente sem necessidade (SOUZA, 2024, entrevista).

Sem embargo, esse retardamento associado principalmente a períodos eleitorais e efeitos de decisões judiciais, dificulta ainda mais a situação e torna-a suscetível a intervenções originadas por pressões econômicas e políticas, complicando a adoção de medidas efetivas para resolução dos embates fundiários.

Ademais, é válido constatar que a consolidação de programas de regularização fundiária como parte das políticas de planejamento urbano também se configura como elemento vital para mitigar os impactos das ações e conflitos futuros. É imprescindível, portanto, que seja realizada a integração de planos, que compatibilize tanto as demandas ambientais quanto às questões relacionadas ao direito à cidade e à moradia, necessária para que as áreas de ocupação informal sejam adequadamente regularizadas e que as remoções sejam minimizadas, bem como suas repercussões. Contudo, Emília (2024) reforça que a morosidade do aparato governamental tem sido um obstáculo:

É o momento mais temeroso que a comunidade está vivendo, entendeu? Porque, de um lado, nós temos chances para que tudo se resolva, mas, por outro lado, nós estamos nas mãos do governo federal, de agentes do governo federal, [...] já se passou quase um ano e nada foi feito. Não caminha, não determina, não cumprem os prazos (SOUZA, 2024, entrevista).

Por outro lado, a evolução de iniciativas políticas locais que apoiem a comunidade, como a criação da Área de Especial Interesse Social (AEIS) por decreto municipal, e projetos de lei que identifiquem a comunidade do Horto como tradicional, são elementos relevantes para garantir a proteção dos moradores da região. Em sua fala, Emília Souza (2024) destaca que a mobilização social é peça fundamental no fortalecimento dessas políticas e na

luta pela permanência dos habitantes: “A pressão popular tem peso, porque o governo federal não vai querer ver um bando de gente na rua gritando pela regularização”.

Dessa forma, é cabível inferir que o panorama futuro para os processos de regularização fundiária no país, requer a articulação entre o governo federal, gestores públicos e a própria comunidade, com o objetivo de balancear o exercício de tomada de decisão nas questões de diferentes naturezas, que convergem na esfera fundiária. Sendo possível assim, respeitar as duas principais nuances envolvidas, em casos como o do território do Horto: os direitos dos moradores e a conservação ambiental.

6.3 Os Gestores Públicos, enquanto figuras categóricas no processo

Segundo o teórico Max Weber (1991), a gestão pública se organiza a partir de uma estrutura burocrática racional, fundamentada em regras e procedimentos padronizados que promovem eficiência, previsibilidade e impessoalidade. E, diante disso, ele enxerga a administração pública como um sistema hierárquico onde os servidores são selecionados com base em competência e os processos são orientados por normas formais. Esse modelo, segundo ele, minimiza favoritismos e assegura o cumprimento de objetivos do Estado. Nesse sentido, autores como Araújo (2017) e Souza e Almeida (2019) destacam a importância de se investir na promoção de equilíbrio entre desenvolvimento econômico, resguardo ambiental e diligências sociais, enfatizando o compromisso dos gestores públicos na adequação desses interesses conflitantes.

O caso do Horto, com seu longo histórico de ocupação e relevância social, ilustra as adversidades enfrentadas pelos gestores ao lidar com o uso e a destinação de áreas ambientalmente protegidas. De acordo com Rafael Mendonça (2024):

O gestor público tem a competência e tem a discricionariedade de suspender essa destinação que é dada ao bem público. O que vai

ser feito? Suspende a moradia daquelas pessoas e vai outorgar uma outra destinação àquele bem público. Até onde vai a discricionariedade do gestor? A partir do momento que aqueles moradores têm uma posse longa e social e, portanto, alguns direitos incorporados em seu patrimônio, acho que isso é o maior desafio (MENDONÇA, 2024, entrevista).

Este depoimento reforça a análise de Lima e Carvalho (2018), que destacam o papel dos gestores públicos como facilitadores de processos de diálogo e negociação, especialmente em contextos onde as ocupações já apresentam um forte enraizamento social e histórico.

Outro ponto central nessa discussão é o desafio em conciliar decisões judiciais com realidades de ocupação anteriormente consolidadas, cuja permanência é amparada por legislações de regularização fundiária posteriores à Constituição de 1988. Sobre esse aspecto, Mendonça (2024) afirma:

A legislação de regularização fundiária pós-Constituição de 88 vem para tratar exatamente de comunidades como a do Horto [...] ocupações históricas que têm uma destinação social muito forte, consolidadas no tempo (MENDONÇA, 2024, entrevista).

Sob essa perspectiva, é possível observar que a complexidade das intervenções jurídicas, podem muitas vezes não ponderar o contexto histórico-social dessas áreas, com a devida relevância necessária. E com isso, a devolução das áreas ao domínio público é apoiada somente em um caráter literal da legislação, podendo indicar até uma possível aplicabilidade seletiva da mesma.

Ainda assim, é cabível salientar que, sob a visão dos moradores, a postura dos gestores públicos é passível de críticas. Para Emília Souza (2024), moradora do Horto e ex-presidente da AMAHOR, a falta de uma ação direta do governo federal deixa a comunidade em um “momento temeroso”, sem garantias de permanência. “A morosidade do poder público, que no caso é o governo federal [...] falta vontade política para resolver”, declara ela, ressaltando o sentimento de descrença na efetividade das negociações até o momento (SOUZA, 2024). Emília aponta também o impacto decorrente da ausência de diretrizes claras:

Se o governo federal não toma uma decisão [...] vamos voltar para as mãos da justiça federal e a gente sabe que a justiça é implacável [...] não têm nenhum receio [...] em mandar executar esses processos já transitados em julgado (SOUZA, 2024, entrevista).

Ademais, é importante reforçar que o envolvimento comunitário é essencial para a efetividade do diálogo e da construção de soluções. Em termos de gestão pública, o modelo defendido por Denhardt e Denhardt (2003) em *The New Public Service* contrasta com a abordagem burocrática. Segundo eles, o serviço ao cidadão e a responsabilidade democrática são centrais para a gestão pública e nesse sentido, argumentam que o gestor deve agir em parceria com a sociedade, promovendo cidadania e incentivando o engajamento cívico para representação do interesse público, de forma genuína. No caso do Horto, através do depoimento de Emília salienta a importância de uma gestão pública sensível às demandas sociais:

[...], mas sempre dialogando. Se está ruim, está ruim, vai ser ruim desse jeito, desse jeito, desse jeito. Mas tem que estar todo mundo consciente do que está acontecendo. [...] O povo tem que estar ciente e à frente de tudo para poder tomar as decisões. Que não é o que está acontecendo agora. E não é legal, acho que não é bom deixar à mercê do governo federal, né? Está tomando a decisão. Está ali. E faz o relatório, apresenta. Vai apresentar só no dia da reunião lá com o governo. Sem a gente saber o que eles resolveram, né? Que são as nossas vidas. E aí? (SOUZA, 2024, entrevista).

Diante desse cenário, evidencia-se a necessidade de um modelo de gestão mais inclusivo, comprometido com a realidade dos moradores e com uma solução equitativa para o Horto, que integre as propostas dos gestores públicos e políticos às reivindicações da população. Com isso, será possível, no âmbito da regularização fundiária brasileira, um alinhamento mais equilibrado e zeloso às questões de interesse da sociedade, que é um princípio valioso para a gestão pública.²

² O curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) desempenha um papel crucial na formação de profissionais comprometidos com uma administração pública eficiente e justa. O programa oferece uma base sólida em teoria e prática multidisciplinar, preparando gestores para enfrentar desafios complexos nas áreas de desenvolvimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental, alinhados às demandas contemporâneas do setor público.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos tópicos apresentados neste trabalho, nota-se que a regularização fundiária no Brasil é caracterizada por uma eminente evolução, principalmente no quesito legal. Porém, no tangente ao caso da Comunidade do Horto, a análise evidenciou a complexidade de todo o processo, representado pelo embate entre o direito à moradia de populações historicamente enraizadas no território e as demandas de preservação ambiental e de patrimônio público pertencente à União.

No decorrer do estudo, percebeu-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha um papel essencial como órgão fiscalizador na garantia do uso legal de bens públicos, no entanto, sua atuação abriu margem para o levantamento de pautas relevantes no campo da administração pública. Dentre elas, destaca-se a abordagem tecnicista e por vezes, patrimonialista, adotada pela instituição, mostrando-se desafiadora no contexto da região do Horto, em que os direitos sociais, o direito à cidade e a função social da propriedade demandam consideração integrada e ponderada.

A decisão do TCU, expressa majoritariamente pelo Acórdão nº 2.380/2012, embora respaldada em aspectos legais, gerou conflitos ao priorizar a esfera ambiental e a integridade do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJBRJ) e sua comunidade científica, em detrimento das reivindicações da população local. Após analisar criticamente a atuação do TCU foi possível destacar que, embora o órgão tenha legitimidade e competência para fiscalizar e deliberar sobre a utilização dos bens públicos, a exclusão de discussões e práticas que contemplem as dimensões sociais, culturais e históricas dos moradores reflete uma lacuna no modelo de controle externo, que requer aprimoramento.

Diante disso, a análise sobre o processo de regularização fundiária na Comunidade do Horto e a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) revelou uma complexidade que vai além das questões técnicas, englobando dilemas sociais, econômicos, ambientais e institucionais. Dentre os principais fatores explorados neste trabalho, podemos concluir que aspectos como a

financeirização do espaço urbano, intensificada por pressões imobiliárias nas áreas nobres, transforma o território em mercadoria, relegando as comunidades vulneráveis a uma situação de instabilidade fundiária. Além disso, o processo de regularização enfrenta obstáculos adicionais devido ao fenômeno do racismo ambiental, que privilegia grupos economicamente favorecidos em detrimento das populações de baixa renda, cujos direitos, como o acesso à moradia digna, são suprimidos sob pretextos de proteção ambiental, como observado no caso do Horto.

Embora a legislação de regularização fundiária brasileira esteja avançando e contemple instrumentos que poderiam garantir o direito à cidade e à moradia, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, é notável a existência de desafios em sua implementação e adequação. A análise indica que, frequentemente, tais normas são aplicadas de maneira desproporcional, sem que o poder público priorize a integração das demandas sociais e ambientais. Outrossim, a influência das mídias contribui para a intensificação dos conflitos, atuando, muitas vezes, em prol dos interesses imobiliários, criminalizando os moradores de comunidades em situação irregular. Segundo Bourdieu (1997), os veículos de comunicação possuem uma influência simbólica valiosa, sendo capaz de definir os assuntos que deverão ser atentados ou ignorados pelo corpo social, constituindo uma percepção coletiva do mundo. Devendo, portanto, ser responsabilizada pela construção dessa imagem de "invasores", que corrobora para a deslegitimação da luta por direitos fundamentais por parte dos moradores, acirrando ainda mais essa problemática.

A apreciação de casos similares, como os da Vila Autódromo, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, e do entorno do Jardim Botânico de Porto Alegre, servem para ilustrar que a ausência de um diálogo eficaz entre as partes e a falta de medidas inclusivas amplificam esses embates. Os exemplos examinados preconizam que a regularização fundiária no Brasil, com o intuito de tornar-se mais eficiente e equânime, deve integrar diferentes perspectivas, que combine as diligências acerca da preservação ambiental, do direito à moradia e da permanência da população local.

No tocante ao campo da gestão pública, o estudo demonstra que o papel do TCU no controle externo é essencial para a proteção do patrimônio público, porém a abordagem predominantemente técnica e patrimonialista da instituição revela-se limitada frente às nuances sociais mais abrangentes. A atuação do TCU, pautada em uma visão de conservação do bem público, não alcançou uma resposta adequada ao princípio da função social da propriedade, nem ao direito à cidade, evidenciando assim, uma clara necessidade de reformulação de suas práticas de governança fundiária.

Ademais, a pesquisa recomenda que o Tribunal de Contas da União e os demais órgãos de controle, bem como a administração pública como um todo, invistam na promoção de uma abordagem mais inclusiva e sensível às demandas locais. O processo fundiário pode se tornar um instrumento governamental idôneo e justo, caso o Estado adote uma perspectiva de gestão que contemple o engajamento ativo da população e concilie as necessidades de preservação ambiental com os direitos sociais e a aplicação efetiva dos aparatos legais existentes. Além disso, a partir deste trabalho também foi possível compreender a fundamentalidade do papel dos gestores públicos em casos como o do Horto, representando a importância da interação entre eles e a sociedade, na busca pela garantia dos direitos à moradia e à cidade, assim como a permanência das comunidades vulneráveis. O fortalecimento desse diálogo é crucial, representando não apenas um avanço na justiça social e no campo da regularização fundiária, mas também a efetivação de políticas públicas, especialmente urbanas.

Por fim, o estudo propõe, assim, que o TCU e outras instituições respaldem novas posturas que abarquem, de maneira mais ampla, o controle social, onde as políticas sejam implementadas com a participação ativa das populações afetadas. E nesse sentido, recomenda-se que a gestão pública apresente um novo modelo de governança fundiária vasto e socialmente equilibrado, estimulando o devido uso dos instrumentos legais existentes, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

Dessa forma, os gestores públicos têm a oportunidade de atender aos direitos sociais e ambientais de forma ponderada, reforçando a função social da propriedade e os direitos básicos legalmente previstos. O Estado, ao endossar essas prerrogativas e à dignidade das comunidades vulneráveis, caminha para a evolução dos processos de regularização fundiária que seja caracterizada, concomitantemente, pela justiça e sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H; HERCULANO, S.; JOSÉ AUGUSTO PÁDUA. **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio De Janeiro: Relume Dumará, 2004. 208 p.
- ARAÚJO, M. A. **A Sustentabilidade na Gestão Pública de Áreas Ambientais Protegidas**. São Paulo: Editora Ambiental, 2017.
- ARAÚJO, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável e a função social da propriedade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2017. 280 p.
- BARROSO, Luís Roberto. **Decisão Liminar em Mandado de Segurança nº 31.707 - Distrito Federal**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 14 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/>>. Acesso em: 8 nov. 2024.
- BARROSO, Luís Roberto. **Mandado de segurança. Regularização fundiária do Horto Florestal do Rio de Janeiro**. Relator: Luís Roberto Barroso. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 21 jun. 2017. Acesso em: 8 nov. 2024.
- BOURDIEU, P. **Sobre a Televisão: seguido de A Influência do Jornalismo e Os Jogos Olímpicos**. Rio De Janeiro: Zahar, 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 18 ago. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 10.251, de 27 de junho de 2001**. Altera dispositivos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 18 ago. 2024.
- BRASIL. Ministério Público Federal. **Parecer nº 1973/2013 - PGGB. Mandado de Segurança nº 31.707 - DF**. Parecer emitido pelo Subprocurador-Geral da República Paulo Gustavo Gonet Branco. Brasília, 10 abr. 2014. Acesso em: 8 nov. 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.380/2012 – TCU – Plenário. Processo nº TC 030.186/2010-2**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão realizada em 5 de setembro de 2012. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo>>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.949/2012 – TCU** – Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão realizada em 31 de outubro de 2012. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo>>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BULLARD, R. D. ***Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality***. Boulder: Westview Press, 1990. 260 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 1368 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 1392 p.

DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICA E, T. DE C. DE C. DO C. **A CASA E O PARQUE: A RELAÇÃO ENTRE OS MORADORES DA “COMUNIDADE” DO HORTO E O “JARDIM BOTÂNICO”**. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/5475/1/LSRedes%20completo-min.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

DENHARDT, Janet; DENHARDT, Robert. ***The New Public Service: Serving, Not Steering***. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2003. 235 p.

DIA, O. **Grupo técnico entrega relatório de regularização fundiária que aponta para manutenção da comunidade do Horto Florestal**. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2024/04/6821190-grupo-tecnico-entrega-relatorio-de-regularizacao-fundiaria-que-aponta-para-manutencao-da-comunidade-do-horto-florestal.html>>. Acesso em: 3 ago. 2024.

DIA, O. **MPF cobra do governo federal conclusão de relatório sobre comunidade do Horto Florestal**. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2024/01/6780310-mpf-cobra-do-governo-federal-conclusao-de-relatorio-sobre-comunidade-do-horto-florestal.html>>. Acesso em: 3 ago. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 1038 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020. 1136 p.

FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e o direito à cidade: a regularização fundiária como instrumento de inclusão social**. In: ROLNIK, Raquel; VILLAÇA, Flávio. Estudos Urbanos. São Paulo: Contexto, 2001. p. 45-67.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico: o Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. In: ROLNIK, Raquel (Org.). Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico: Função Social da Propriedade e da Cidade, Regularização Fundiária e Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Regularização Fundiária e Direito à Cidade: Os Desafios para as Cidades Brasileiras**. In: Cidades: ensaios e interpretações. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico, Regularização Fundiária e a Questão Ambiental: Reflexões sobre a Experiência Brasileira Recente**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia; CABRAL, Sérgio (Orgs.). Direito e política fundiária no Brasil: questões fundiárias e regularização de terras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

FERREIRA, B. et al. **A Regularização Fundiária do Horto Florestal no Rio de Janeiro por PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 -CEP 22453-900 RIO DE JANEIRO -BRASIL**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/37691/37691.PDF>>. Acesso em: 3 ago. 2024.

GRANCHI, Renata. **Avança regularização fundiária da Comunidade do Horto no Jardim Botânico - Diário do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://diariodorio.com/avanca-regularizacao-fundiaria-da-comunidade-do-horto-no-jardim-botanico/>>. Acesso em: 30 out. 2024.

HALL, S. (ED.). **Representation: Cultural Representation and Signifying Practices**. London: Sage, 1997.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 206 p.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2008. 141 p.

LIMA, Paulo André; CARVALHO, Eduardo. **Direito urbanístico e o direito à cidade no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2018. 315 p.

LIMA, R. C.; CARVALHO, F. Gestão Pública e o Papel dos Gestores na Mediação de Conflitos Ambientais. **Revista de Gestão Ambiental**, v. 13, n. 1, p. 55-70, 2018.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013. 760 p.

MENDONÇA, Rafael da Mota. **Entrevista concedida a Dhana Bhawan Otto**. Rio de Janeiro, outubro de 2024.

PINHEIRO, Fernanda. **Justiça socioambiental: a interação entre direitos sociais e ambientais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. 320 p.

ROLNIK, Raquel. **Gentrificação e a exclusão urbana: o caso das grandes metrópoles brasileiras**. In: ROLNIK, Raquel; VILLAÇA, Flávio. *Estudos Urbanos*. São Paulo: Contexto, 2015. p. 79-102.

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

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direitos urbanos: políticas públicas e a função social da cidade e da propriedade**. São Paulo: Pólis, 2001. 224 p.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Regularização Fundiária Urbana: o papel do direito à moradia e à cidade. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 3, n. 1, p. 39-56, 2001.

SILVA, T. F. **Participação comunitária e sustentabilidade em áreas de conservação ambiental**. In: *Seminário de Gestão e Sustentabilidade, 2020*, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: UFRGS, 2020.

SOARES GONÇALVES, R.; MONTEIRO LESSA, V. **A LUTA PELO DIREITO À CIDADE: A LUTA DOS MORADORES DO HORTO FLORESTAL DO RIO DE JANEIRO CONTRA A REMOÇÃO**. Disponível em: <keys,+A+LUTA+PELO+DIREITO+À+CIDADE+A+LUTA+DOS+MORADORE S+DO+HORTO+FLORESTAL+DO+RIO+DE+JANEIRO+CONTRA+A+REMOÇ ÃO%20(1).pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SOUZA, Emília Maria de. **Entrevista concedida a Dhana Bhawan Otto**. Rio de Janeiro, outubro de 2024.

SOUZA, J.; ALMEIDA, P. **Política pública e preservação ambiental: desafios para gestores públicos**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 2019.

SOUZA, J; ALMEIDA, M. **A sustentabilidade e a função social da propriedade na administração pública**. Recife: Editora Universitária, 2019. 300 p.

VAINER, Carlos; BAHIA, Lúcia. **A Gestão Urbana e a Crise da Cidade Brasileira**. São Paulo: Loyola, 2001.

VAINER, Carlos; BAHIA, Lúcia. **A questão fundiária no Brasil: aspectos sociais e jurídicos**. In: OLIVEIRA, Fernando; CARVALHO, José. *Desafios da Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 120-145.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2001.

VERÍSSIMO, Marcelo; OLIVEIRA, João. **Movimentos sociais e a luta pela moradia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2018. 312 p.

VIEIRA, Liszt Benjamin. **Entrevista concedida a Dhana Bhawan Otto**. Rio de Janeiro, setembro de 2024.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1998.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WEBER, Max. ***Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology***. Berkeley: University of California Press, 1991.