

Poder Local, Doações De Imóveis Públicos e Direitos Territoriais em Mossoró, RN

PAULO HENRIQUES DA FONSECA

Doutor pela Universidade Federal de Pernambuco, Professor do Curso de Ciências Jurídicas da UFCG.

Email: profpepaulo@gmail.com

EDJANE ESMERINA DIAS DA SILVA

Doutora em Ciências Sociais pela UFCG, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Rede em Administração Pública (PROFIAP) da UFCG.

Email: edjanedias@gmail.com

ELAINE M. G. DE ABRANTES

Doutoranda em Letras e Linguística pelo PPGL da UERN, professora do Curso de Tecnologia em Gestão Pública da UERN.

Email: elamar_pb@hotmail.com

Resumo. As doações de áreas públicas a entidades privadas na cidade de Mossoró, Estado do Rio Grande do Norte, mostram questão que se repete em várias partes do Brasil. A categoria jurídico-política de território é central na compreensão do espaço urbano democrático e a apropriação privada do solo. A privatização de espaços mediante jogos de poder local afeta o direito à cidade justa e democrática e revela a extensão do problema silencioso em que áreas de uso comum do povo e espaços livres, apesar da expressa vedação das leis nacional e local são privatizados, sob procedimentos formais e legislativos aparentemente legais. Na cidade, uma única família, os “Rosado” comanda a situação e a oposição, o embate político é também privatizado é “família”. Objetiva este trabalho ao trazer dados desse fenômeno da privatização do patrimônio público e coletivo, ratificar a continuidade de práticas ilegítimas das autoridades locais e como esse dano coletivo é silenciado e invisibilizado ainda que divulgado em meios oficiais. Usando a combinação de análise quantitativa na aferição do problema e o suporte teórico das análises qualitativas acerca do poder local e sua relação com a questão urbana, se mostrará uma tensão dialética entre propriedade e território. Analisando 41 doações entre junho de 2008 e outubro de 2013, de quase 600 mil m2 de terras públicas e o perfil de seus beneficiados, se conclui a partir do desenho teórico do poder e das práticas locais que o direito formal das leis é apenas um elemento no jogo de práticas do poder local. O território, categoria jurídico-cultural, político-geográfica ainda não predomina na regulação do espaço da cidade como direito fundamental, não se afirmou sobre a lógica da apropriação privada que predomina na propriedade do solo.

Palavras-chave: Território; Propriedade; Poder e práticas locais; Doações de imóveis. Mossoró, RN.



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

JOÃO PESSOA, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

Poder Local, Doações De Imóveis Públicos e Direitos Territoriais em Mossoró, RN

PAULO HENRIQUES DA FONSECA ¹

EDJANE ESMERINA DIAS DA SILVA

ELAINE M. G. DE ABRANTES

1 INTRODUÇÃO

A relação entre direitos humanos e território vai além dos conflitos e questões étnicas e regionais ou, mais recentemente, a soberania dos Estados diante das questões migratórias e humanitárias, por vezes dramáticas, mas a disposição dos espaços urbanos pelos governos constitui um problema territorial. A disputa territorial, a pergunta pela “terra de quem?” nas cidades da semiperiferia mundial, pode revelar um padrão de negação crônica de direitos na apropriação desigual do solo urbano.

A discussão inicial deste artigo se deu no Grupedih – Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidade, da Universidade Federal de Campina Grande, e apresentado no XI SIDH – Seminário Internacional de Direitos Humanos da UFPB, realizado em 2016. Resultou isso no aperfeiçoamento das suas conclusões, para isso também contribuindo as sugestões recebidas dos avaliadores. A questão tangenciou, pois não foi central, a tese doutoral em Direito do primeiro coautor realizada na Universidade Federal de Pernambuco entre 2012 e 2016, com apoio da CAPES pelo Programa de Bolsa Prodoutoral. A partir do foco da tese em direito de

1 O tema do trabalho tangencia a tese doutoral em Direito do primeiro coautor, desenvolvida na Universidade Federal de Pernambuco entre 2012 e 2016, com apoio da CAPES pelo Programa de Bolsa Prodoutoral.

propriedade, se relacionou o território urbano e o problema concreto das doações.

Não se faz aqui uma maior discussão teórica do poder em sentido amplo, de muito fôlego teórico, mas um diálogo entre dados concretos coletados num espaço definido, a cidade de Mossoró, e as notas teóricas sobre poder local, discussão relevante em várias cidades brasileiras afetadas em seu território urbano pelas conjunturas daquele poder local e a mentalidade proprietária dominante.

O poder mira o território como espaço vazio (*terra nullius*), pela negação do “outro”, o colonizado e o “súdito”, a quem se nega direitos territoriais ao passo que os direitos individuais de propriedade permanecem muito fortes, inclusive sobre áreas públicas ou dos “bens comuns”. Por isso as cidades na semiperiferia global, caso do Brasil, são cenário ainda de disputas territoriais entre seus desiguais segmentos populacionais, por isso trata-se de uma discussão crescentemente importante e atual, também nas esferas locais, cidades e municípios.

A cidade de Mossoró é um polo regional importante e a segunda cidade em importância do Rio Grande do Norte. A região de produção de petróleo em terra com influência numa ampla região que inclui o oeste do Rio Grande do Norte e oeste da Paraíba e no leste cearense, o vale do Jaguaribe. Ali a disputa territorial pode ser investigada através das leis municipais de doação publicadas pelo Jornal Oficial do Município, o JOM. Na análise de 41 doações de áreas públicas em Mossoró, Estado do Rio Grande do Norte se buscou demonstrar a correlação entre poder e território locais envolvendo práticas de doações públicas pelos poderes executivo e legislativo de Mossoró.

A pesquisa visa descrever as relações entre os atores jurídicos envolvidos, sua qualificação tomando os dispositivos normativos

atinentes, bem como as contribuições da teoria social para expor uma relação entre as práticas políticas locais e o espaço territorial da cidade, ilustrando o problema da doação de áreas públicas com dados estatísticos.

Em reforço ao uso político do patrimônio público, as doações de terras por meio de aforamentos na capital potiguar, Siqueira (2015) descreve eventos similares em Natal, capital do mesmo Rio Grande do Norte. Mediante pesquisa nos artigos do *A Republica*, de Natal, a política de aforamentos dos solos pela Câmara na cidade desrespeitava a legislação da enfiteuse local para favorecer pessoas ligadas à família Albuquerque Maranhão e reforçar os laços de lealdade mediante concessões de terras públicas. O grande estoque de solo urbano da Câmara de Natal, na expansão da cidade entre 1903-1929 foi cedido por critérios meramente pessoais e o interesse privado nas apropriações de solos urbanos prevalecia sobre o interesse da coletividade. Registra-se assim uma prática endêmica de mau uso do solo urbano.

Os métodos quantitativo e qualitativo são invocados circularmente para descrição do problema, pois, num aspecto estão envolvidos a quantidade *ad mensuram* de áreas públicas alienadas e a proporção e caracterização dos entes privados beneficiados. O método combinado permite dialogar com os dados envolvidos com as características daqueles entes beneficiados, coletivos e individuais, públicos e privados. O poder local nas suas variadas configurações hegemônicas e contra hegemônicas pode ser proposta como a categoria-síntese que explica a apropriação territorial e as redes que se articulam para interferir na distribuição do espaço físico na cidade para a análise crítica daquelas doações.

Como referencial teórico utilizar-se-ão a teoria do poder local (FISCHER, 1993), da dialética violação e exclusão de direitos territoriais (FONSECA, 2015; 2008) e aportes teóricos sobre direito

de propriedade e urbanos (FERNANDES; SALINAS, 2012; SMITH, 2016; ROBILANT, 2014; ROLNIK, 1997 e 2015) em diálogo com outros autores. Na primeira dobra da teórica, as relações de poder dos agentes locais e a dimensão territorial. Na segunda, os efeitos diversos do conflito fundiário estrito (violações) e amplo (exclusão) com exposição de dados primários coletados em fonte oficial. A metodologia quali-quantitativa permite analisar as doações sob as dimensões de área doadas a diversos entes e a caracterização dessas partir de um quadro teórico crítico acerca da cidade como espaço democrático, plural e sustentável.

2 O TERRITÓRIO URBANO E A CIDADE DEMOCRÁTICA E JUSTA

A categoria “direitos territoriais” é muito utilizada na América Latina nas disputas étnicas em relação à terra campesina, indígena, quilombola. Mas também face o desigual desenvolvimento entre regiões de nações muito diversificadas étnica e culturalmente. No planejamento dos Estados a partir dos centros de decisão, o território junto da categoria “população” é elemento central nas demandas locais (FERNANDEZ; SALINAS, 2012).

Mas se a segmentação étnica e econômica reduz a característica de unidade na população, o território mantém essa unidade face do ente estatal. Assim, o elemento territorial é relevante na análise dos processos sociais, políticos e jurídicos, pela unidade que ele representa. Apesar de sua importância, se constata a ausência de diretrizes de desenvolvimento territorial na maioria dos países latino americanos conforme Fernández e Salinas (2012).

Casos específicos em diversos países retraram essa ausência temática territorial na discussão dos direitos. No Chile, a aprovação da Lei de Pesca e Aquicultura, Lei n. 18.892, de 1989, fez com que o uso tradicional do mar pelos Mapuches fosse afetado pela

normatização do Estado. Para acessar os direitos, comunidades Mapuches tiveram de se organizar como sindicatos (FERNÁNDEZ; SALINAS, 2012, p. 102), litigar o Estado como grupo de trabalhadores e não uma coletividade com direitos territoriais. As diversas comunidades indígenas tinham dificuldade de fixar-se numa pauta comum, a pesca, pois lutavam por recuperar terras e enfrentar um governo que criminaliza suas ações (FERNÁNDEZ; SALINAS, 2012, p. 103). Quando envolve uma coletividade étnica determinada, o aspecto territorial dos conflitos urbano, rural ou agrário, fica mais evidente.

Se a categoria território é muito utilizada nos aspectos étnicos, culturais, nas suas relações com agentes econômicos e políticos locais, é pouco utilizada quando se planeja a cidade, o urbano. Fontalmente relacionada à autodeterminação indígena e (des)centralização administrativa, a categoria dos direitos territoriais de grande riqueza jus-antropológica e política não operou uma evolução na concepção de propriedade do solo urbano. Esta permanece sob a predominante concepção jusprivatista de livre disposição, absoluta titularidade concentrada no indivíduo e apenas residuais obrigações frente à coletividade.

A dinâmica dos atores locais institucionais ou da sociedade civil sob a normatividade nacional fundamentou a análise de experiências “territoriais” com grupos étnicos e locais definidos, mas permanece a imposição “edênica” do rural associada ao elemento étnico que parece fechar-se ao problema territorial das populações urbanas. Ou seja, o espaço urbano como território ainda se regula por regras jurídicas comuns de propriedade. O padrão normativo impregnado na ocupação colonial do solo acentua o individual: só o indivíduo “produtivo” é apto à apropriação do território considerado um “vazio” jurídico.

Let him [the Man] plant in some in-land, vacant places of America', que assim o homem colonize as terras vazias

da América, um território que pode ser considerado vazio juridicamente porque não está povoado de indivíduos que respondam às exigências da própria concepção, a uma forma de ocupação e exploração da terra que produza antes de tudo direitos, e direitos antes de mais nada individuais. (CLAVERO, 1994, p.22)

Historicamente, as datas ou sesmarias urbanas, estavam submetidas à regulamentação formal das Câmaras Municipais após a independência do Brasil. Mas os efetivos aproveitamento e ocupação, em vista do modelo de propriedade “funcionalizado” das sesmarias, sujeitavam-se a contradição entre posse, de firme posição jurídica dentro da tradição portuguesa e a propriedade legal regulada pelas Câmaras. Isso levou a um relaxamento regulatório e a inefetividade dos controles sociais e jurídicos sobre os solos urbanos, ao mesmo tempo a regulação formal servia contraditoriamente ao não-uso da terra:

A história dos usos da terra urbana é em parte a história da apropriação do espaço através tanto da ocupação real quanto a propriedade legal. Duas questões podem ser diretamente apontadas aqui: a raiz da noção de que o direito à terra está diretamente ligado a sua efetiva utilização, que remonta a própria ordem jurídica portuguesa, e a convivência de um sistema oficial de concessão e registro de terras virtual e acessível a poucos com a realidade do apossamento informal. Essa contradição, que, como vimos, não representava um problema ou uma fonte de conflito até 1850, passou a ser o elemento fundamental de tensão urbana a partir dessa data até os nossos dias. (ROLNIK, 1997, p. 22)

Análises levadas a cabo pelas agências governamentais de políticas públicas dão conta de duas modalidades de conflito territorial-proprietário nas cidades: o conflito fundiário “amplo” e o “estrito” (BRASIL, 2013, p. 26): “O Conflito Fundiário Amplo não se relaciona apenas com uma única situação específica, mas tem uma abrangência territorial que pode englobar vários bairros, ou regiões de uma cidade, um grande número de habitantes”. Nesse documento do Governo Federal, Ministério da Justiça e PNUD – Programa

das Nações Unidas para o desenvolvimento sobre os conflitos fundiários urbanos existem o “Conflito Fundiário Amplo” consiste numa questão de direitos fundamentais e humanos. A segregação territorial e social são resultado de violações dos direitos de parte da população. As vítimas desse processo não são identificáveis, são coletividades simultaneamente afetadas no tempo. “Já o Conflito Fundiário Estrito diz respeito a um caso específico e nominável, no qual se identificam as partes claramente.” (BRASIL, 2013, p. 26).

Nessa questão surge uma distinção teórica, mas de efeitos práticos em direitos humanos: aquela entre violação e exclusão, a negação de direitos é o gênero comum que se desdobra em duas categorias distintas que serão desenvolvidas no item a seguir (FONSECA, 2008). O “Conflito Fundiário Amplo” se liga mais à naturalização crônica da negação de direitos que passa a ser imperceptível para as vítimas ou afetados. A violação de direitos é mais ostensiva e diz respeito ao *status quo* ante o qual o detentor de direitos a percebe mais claramente e reage, liga-se ao Conflito Fundiário Estrito.

2.1 Território urbano, violação e exclusão

O território é categoria jurídico-política intrinsecamente inclusiva. Sarmiento (2000, p. 71) ao responsabilizar o Estado com os direitos humanos e a dignidade da pessoa situa essa responsabilidade do Estado no território. Para Bittar (2008, p. 77) o novo contexto cosmopolita dos direitos humanos, de fragmentação das fronteiras, multiculturalismo e globalização reposiciona teórica e criticamente o território. Dentre os elementos formadores do Estado, o território estabiliza e nacionaliza, é condição de expansão de direitos. O *Weltbürger* ou “cidadão do mundo” habermasiano é condição de cidadania cosmopolita ainda inacessível às populações no geral e portanto, o território é para as populações social, política,

cultural e economicamente vulneráveis condição ou garantia de direitos.

O território urbano é o cenário daquelas duas conflitividades citadas, a ampla e a estrita, esta mais tendente à disputa de propriedade; aquela, de percepção de uma dimensão mais fundamental e coletiva, o território. Numa área intermédia, a disputa pelo patrimônio comum, os bens imobiliários públicos, cuja desafetação reduz o espaço físico ao dispor da coletividade, dos cidadãos e cidadãs, afeta o conceito jurídico e político da cidadania.

Na abordagem de Fonseca (2008) a exclusão social tem como subespécie a exclusão jurídica. A negação silenciosa e sistemática de direitos é naturalizada e se torna crônica. Os afetados não se percebem inicialmente como tal, subjetivamente, titulares de direitos difusos e coletivos sobre o solo urbano como um todo territorial. A complexidade e envergadura do território, a dimensão coletiva de sua ocupação, diluem o controle social direto e democrático pela população, o seu retalhamento em propriedades transfere para o campo jurídico individual e formal o conflito e o invisibiliza em termos políticos. Pode-se propor que a propriedade pública é um *tertium genus* entre território e propriedade privada, com características que propiciam a transição entre elas, visualizando no quadro abaixo essa transitividade

Quadro 1 – Cidade como território e propriedade

| Território | Propriedade pública | Propriedade privada |
|----------------------|----------------------------|----------------------------|
| Estado-nação / povo | Governo/Autoridade pública | Sujeito/individuo |
| Inclusivo | Inclusivo > exclusivo | Exclusivo > inclusivo |
| Existencial - Social | Social → patrimonial | Patrimonial |
| Coletivo | Coletivo → público | Privado |
| Étnica / Política | Jurídico-administrativa | Jurídico-civil |
| Cidadã/o | Cidadã/o usuário/a | Proprietário/a |

A exclusão é constitutiva das relações proprietárias, pois propriedade privada é direito que se exerce *erga omnes*, contra todos os demais, não-proprietários. Mesmo a sujeição da propriedade à “função social”, prevista na Constituição brasileira de 1988 não lhe retira caráter de exclusividade e exclusão do outro, apenas mitiga abstratamente poderes que permanecem de fato e concretamente muito fortes por serem clássicos no direito.

A propriedade pública e estatal é sujeita com mais forte razão à função social da propriedade prevista na Constituição do Brasil. Mas essa propriedade pública é uma categoria jurídica transitiva entre a propriedade privada e seu caráter absoluto e o território e sua proximidade do poder político e soberano. O aspecto inclusivo do território, *habitat* político de todos os nacionais e cidadã/os parece liberar o Estado e sua propriedade pública de uma função social mais articulada e explícita.

No recorte local desse poder do Estado, o Município, esse descompromisso com a inclusão pode ser ainda mais grave pela quantidade de competências administrativas e órgãos *ad hoc* das esferas federal e estadual, e suas respectivas autarquias e empresas. O Município tem além dos estoques de solos urbanos dominicais e de uso especial, todo o estoque de terras de uso comum: ruas, praças, parques que os desmembramentos da propriedade privada transferem automaticamente, como as vias de tráfego, ao controle do poder local.

A violação de direitos humanos territoriais nas doações de propriedades públicas não parece resistir a uma análise que vá além da legalidade dos procedimentos jurídicos, da violação de formas jurídicas, mas quanto aos direitos substanciais da população os danos podem ser sentido na perda da qualidade do espaço urbano. A exclusão jurídica como espécie da exclusão social é mais plausível: a sutil contração do espaço urbano comum e aberto pela privatização crescente do solo urbano.

2.2 Território e propriedade: da inclusão à exclusão

A mutação de território em propriedade(s) é fenômeno da modernidade. Hobbes afirma que cada indivíduo tem que ter seu direito e propriedade mediado pelo contrato e que uma multidão nada pode possuir justamente (HOBBS, 1992, p. 119). A doutrina liberal moderna da “tregédia dos bens comuns” do livre acesso dos indivíduos aos recursos naturais, colocou a apropriação privada como uma virtude. A colonialidade foi o laboratório para a nova mentalidade proprietária exclusivista e absoluta sem reserva oposta pelos velhos direitos feudais e práticas comunais de possuir (FONSECA, 2015). Nas áreas colonizadas da semi-periferia mundial um renitente padrão de exclusão social e jurídica de sua população, reproduz um padrão de propriedade despótica questionadas em países centrais (FAGUNDES, 2016; BYRNE, 2016). A industrialização acentuará a captura econômica da cidade como valor de troca (produto) em detrimento da cidade e seu valor de uso (obra), de modo que, no processo de afirmação da modernidade, a cidade foi muito afetada (LEFEBVRE, 2015).

A propriedade como direito tem na possibilidade da exclusão do outro um de seus elementos constitutivos centrais. É um direito que se exerce *em face* (e contra, *erga omnes*) todos os demais não-proprietários. Diante do que é “comum” cedendo cada vez mais ao que é “próprio”, para Barbara Boguz o enfrentamento basilar de algumas sociedades é democratizar fortalecendo o que é “comum”. Para a autora, a dialética tensão da terra é situar-se entre a exploração econômica e as configurações tradicionais do seu uso público e comum na Inglaterra (BOGUZ, 2015, p. 76). O espaço público e comum corporifica a ideia de democracia urbana. Num jogo em que ha perdedores e vencedores, os interesses econômicos estritos e mais largos interesses sociais se chocam: o vertical da regulação estatal

e urbana e a horizontal do modelo rural de governança da terra (BOGUZ, 2015, p. 78).

A permanência do “rural” na cidade se manifesta dentre outras formas, nas áreas verdes, comuns e que em geral são as de uso comum do povo (art. 99 do Código Civil). É a dimensão ecológica da cidade. A autora situa na Inglaterra sua análise, mas ressalvadas as situações de dominação proprietária intensa nas terras rurais, é na cidade que a verticalidade da dominação mediante emprego seletivo das leis urbanísticas se revela muito mais intensamente. É o urbanismo elitista (SUNFELD, 2003). A cidade é, portanto, um paradoxo de diversidade social e étnica e de dominação jurídica e econômica intensa, que vai da apropriação do solo à financeirização do mesmo (ROLNIK, 2015) como paroxismo do modelo de concentração privada e daí, dos capitais envolvidos na produção da cidade.

A propriedade fundiária possui um nível micro de barganhas privadas, mas pelo carácter territorial que ganha a partir dos mecanismos democraticos de regulação da terra, tem uma dimensão geográfica, ambiental e social (BOGUZ, 2015, p 79). Na cidade essa dupla articulação conflitiva de propriedade e território, individual e coletivo aparecem com mais evidencia nas disputas pelo solo urbano, nas lutas por ou contra a apropriação privada. No Brasil o urbanismo elitista produz ao lado da busca pela “cidade ideal” a realidade do conflito e da ilegalidade na ocupação do solo. A exclusão social e jurídica de amplos setores da população urbana é contrastada com as possibilidades de acesso facilitado ao solo urbano por outros setores.

A dimensão inclusiva do território vem também da sua proximidade com a soberania, elemento constitutivo do Estado. Tal dimensão jurídica e política forte por sua vez liga território à supremacia do público, do coletivo. É pela soberania, conforme James Charles Smith, que o Estado impõe regimes de propriedade

na lei positiva (SMITH, 2016) e Anna do Robilant mesmo no contexto do direito privado, vê na crescente revalorização da *res communes omnium* um dinamismo jurídico do direito de propriedade (ROBILANT, 2014, p. 4) que não se fecha, mas se dinamiza na preservação dos bens comuns.

A compreensão de que retalhar o território em propriedades, transmutar o coletivo e político em individual e jurídico sem as adequadas especificações entrou recentemente na discussão do direito privado europeu (SPARKES, 2013). Na Europa, a busca de uma uniformidade de direito entre diversos países **não evitou** a exclusão no *Draft Common Frame of Reference - DCFR* (uma “minuta” de um possível código de direito privado europeu) - da propriedade e compra de terras: a questão fica para a deliberação normativa de cada país pois o comércio de terras impacta estruturas jurídicas e políticas mais profundas, qual seja o próprio território nacional. A normatização “comunitária” avançaria num ponto muito sensível a considerar: o território e aquela minuta entendeu a forte impositação política da propriedade, interpelando-a a partir de território.

O paradigma de inclusão que é a cidade não exclui a possibilidade da propriedade privada e até a estimula sob o aspecto de moradia e trabalho que ali têm o cenário privilegiado. Mas a cidade é um ambiente “social”, sobretudo, não apenas estatal, nem tampouco um retalhado de propriedades e interesses individuais sobre seu solo. A cidade democrática, sustentável e plural é uma modalidade especial de território adensado e cuja regulação jurídica requer institutos jurídico-políticos além do comum direito privado de propriedade, considerando-o em sua dimensão social como acima citado, entre outros, trabalho e moradia.

Considerando esses aspectos da dimensão inclusiva do território e da cidade, o espaço local onde as pessoas se radicam, a cidade, as normativas gerais referentes à regulação do acesso à

propriedade e proteção da propriedade pública e coletiva se impõe com igual rigor como o Estado cuida de sua soberania. Considerando que a soberania do Estado não se destaca nos Estados democráticos de direito da soberania popular, a destinação democrática do solo urbano é direito fundamental dos moradores.

3 O PODER LOCAL: DEFINIÇÕES, ELEMENTOS DE CARACTERIZAÇÃO E PERTINÊNCIA AO CASO

A análise das apropriações do solo urbano pelos diversos segmentos que compõem a cidade por um urbanismo mais aberto às alternativas colocados pela população não exclui, antes exige uma outra análise: a das forças locais e seu impacto sobre o território das cidades. A competência municipal na gestão e disposição do solo urbano abre a forte entrelinha do poder e das práticas locais de apropriação formal e informal do solo. Alternativas criativas e populares de uso do solo urbano e velhas práticas de emprego do poder (econômico, social ou político) coexistem no território urbano, práticas hegemônicas e contra hegemônicas se abrigam (desigualmente) sob os eventos das apropriações de terras. Ou seja, os eventos em si mesmo não indicam a parcialidade das escolhas, mas o emprego da lei para dar legitimidade as escolhas sim, indicam um jogo de poder que privilegia atores locais mais poderosos.

Tania Fischer identifica um interesse novo no tema do poder local a partir dos projetos de redemocratização na Europa e América Latina. Por isso a literatura mais próxima cronologicamente desses processos emerge em relevância, como os autores que Fischer (1993) cita. O “local” aparece com diversos contornos e complexidade que vão da rua, ao bairro até as redes sociais em que se organizam espaços de interesse, de cooperação e conflito. Mas Fischer (1993, p. 11) é enfática quanto ao aspecto territorial na expressão do poder local, que não se exerce com e sobre pessoas, mas também no espaço urbano.

O espaço e o poder local têm um fundamento territorial inegável, mas não se resume a este, como assinalam os geógrafos, ao dizerem das muitas maneiras de se construírem os espaços, em função de problemáticas adotadas. A questão urbana, no entanto, concentra boa parte da discussão sobre poder local, cuja definição de Fischer (1993, p. 10) é:

A noção de “local” contém duas ideias complementares em um sentido e antagônicas em outro. Se o “local” refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância e uma certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns.

Tania Fischer concebe a noção de “local” para além exclusivamente territorial e ao delimitar um conceito do mesmo em meio a complexidade. Ela usa marcadores como a constância e inércia que se ligam a uma base territorial e uma dinâmica de relações sociais de grupos que se articulam sobre aquele espaço abstrato em torno de interesses comuns e também de poder. Também no espaço local o exercício do poder tem o traço de assimetria e desequilíbrio, pois trata-se de um exercício e de uma submissão, sendo relevante então a conexão tensa com democracia, cidadania e direito. A democracia “local” contrasta como realidade à proclamação geral do Estado Democrático de Direito, por exemplo. A esfera local e suas assimétricas relações marcadas também pela proximidade revelam as falhas do tecido democrático proclamado e ideal, o sentido formal e abstrato de democracia usado para o Estado e aquele que efetivamente chega às bases do território, o Município, por exemplo. As articulações concretas e interações reais fazem o cenário da cidade como esfera local em tensão com a normatividade do Estado.

Há uma dupla articulação entre elementos estáticos - o lugar, o território - e outros dinâmicos - as redes de interações - que envolvem mais diretamente atores sociais. Citando Degenne (1986) e Villasante (1988) o “local” é contexto para situar articulações, redes e círculos sociais pré-constituídos e mais ou menos estruturados que envolvem indivíduo-família, trabalho, localidade. O território, o espaço nas suas diversas acepções é fundamental para situar as ações do poder local, e uma dimensão concreta daqueles é o estoque de solos urbanos ou rurais vinculados como propriedade pública ao Município.

As manifestações e interações com base no poder local são física e socialmente situadas: “A localização (e o sentido da especialização física das relações sociais aí implícitas) constitui, então um limite constrangedor, mas não excludente: a localidade é menos um espaço físico e mais um conjunto de redes estruturadas em torno de interesses identificáveis” (FISCHER, 1993, p. 11). As redes de interesses locais são um conjunto de intencionalidades que tem outra característica, a de localização e com isso impacto territorial.

Para a autora, o “local” transcende como categoria de análise social, a delimitação territorial, mas tem nesta um de seus elementos integrantes para o feixe de relações que se estabelecem em torno de interesses e valores comuns. O descolamento da questão proprietária da discussão territorial no espaço urbano confere um aspecto ideológico ou normativo àquela. A “localização” das questões permite desvelar especificidades antes ocultas.

Por isso poder e esferas locais são também elementos metodológicos de análise. O espaço é também socialmente construído no conflito e outras interações. Mas sobre a localização e especificação na dimensão local, diz Fischer (1993, p. 11)

A identificação de redes sociais constitutivas da localidade leva a indagações sobre o espaço político local,

sobre as pautas de convivência e cooperação, competição e conflito, sobre a memória política local e as formas de exercício de poder. Como objeto de investigação, o local não é, portanto, apenas o fisicamente localizado, mas socialmente construído.

Em seguida Fischer parte para a análise do “poder local”. O aspecto fluido e multiforme de poder em princípio é simples e universal: poder seria a capacidade de agir e produzir reações, comportamentos e efeitos específicos. Mas o poder tem uma dupla articulação, de reciprocidade e submissão, de horizontalidade e verticalidade, exige certo desequilíbrio e “zonas de incerteza” nas relações que estabelece. Sem essa abertura de contingências e incertezas o poder não age. O antagonismo e dominação eventual supõe uma margem de liberdade e de possibilidade de ação dos atores na relação de poder, uma assimetria.

A autora menciona que a esfera local é vista como essencialmente reativa e em oposição aos processos (modernizantes e racionalizantes?) protagonizados pelo Estado. Outro elemento de análise ou marcador analítico do “local”, o de ser reativo por isso o estudo do local não prescinde de sua articulação com o nacional, para Fischer (1993, p. 13) “não há como estudar o tema sem fazê-lo correlativamente, em duplo movimento: do Estado central ao local, do local ao central”. Mas não se pode cair na redução de seja o “local” apenas um decalque do nacional, por conta das especificidades que configuram aquele. O “local” tem uma materialidade própria, pois enfeixa relações de proximidade entre agentes e população e que mostra a assimetria do exercício do poder de modo bem direto.

O poder só é entendido se a partir de diversos focos de emanção, as diversas ramificações, percursos e interstícios. Diz Fischer, 1993, p.13:

As instituições locais não são apenas um reflexo de lógicas dominantes, porque o nível local está mais ligado

à história, às representações coletivas, específicas, às formas culturais [...]No entanto, o nível local é também o lugar das tensões, das lutas, portanto, um nível de contra-poder.

As assimetrias de poder que se manifestam na esfera local não são necessariamente produtoras de injustiças e desigualdade. Essa proximidade da cidade real, cheia de irregularidades e defeitos na forma de ocupar o solo e produzi-la pode ser democrática e eficientemente trabalhada pelas deliberações locais (FONSECA, 2010).

4 DOAÇÕES DE ÁREAS PÚBLICAS. CONTEXTUALIZAÇÃO

Mossoró é a segunda maior cidade do Rio Grande do Norte, com cerca de 300 mil habitantes no município situada no Oeste do Estado, região salina e polo regional de comércio e serviços, com influência sobre as populações dos vizinhos Estados do Ceará e da Paraíba. Além da fruticultura tropical irrigada, no município tem um setor mineral e industrial considerável, com destaque para a produção de petróleo, gás natural (em declínio), derivado do gesso (dolomita), além da tradicional atividade salina.

Sede de uma universidade estadual, a UERN (Universidade Estadual do Rio Grande do Norte), e outra federal, a UFRS (Universidade Federal Rural do Semiárido), além de outras diversas instituições de ensino superior privadas, a cidade é também polo cultural do semiárido, cujos temas vão dos festejos juninos até a história do “cangaço”, que teve como um de seus cenários a região polarizada por Mossoró.

4.1 Aspectos históricos e sociais da cidade: forças locais e solo urbano

Lutas sindicais como a do “Sindicato Garrancho”, movimento operário de contestação duramente reprimido nas décadas de 30

e 40 indicavam uma notável polarização dos conflitos sociais em decorrência das duras condições de vida das populações mais pobres na região salineira de Mossoró. Há uma cultura de “resistência” social e contestação como a abolição da escravatura (1884) e pela implantação voto feminino (1928) antes que no restante do Brasil, justificam um localismo celebrado pelas elites e partilhado pela população no geral.

Politicamente, a cidade e região estão imersas no mesmo fenômeno regional e brasileiro do familismo e controle da política por um círculo fechado das elites locais, desde a década de 30 com especial destaque a “família Rosado” e seus coligados, reproduzindo práticas clientelísticas e conduzindo um processo de “modernização conservadora” que mantém um padrão de forte desigualdade socioeconômica entre um segmento minoritário privilegiado da população e outro majoritário lançado nas incertezas da vida econômica e precárias formas de participação na vida da cidade. As marcas são a relações pessoalizadas de compadrio, troca de favores e outras que indicam a “colonização” da esfera pública (administração, espaços urbanos, cargos e bens públicos etc) pelos interesses privados, empresariais ou familiares.

Um dado histórico relevante para o caso das doações de bens imóveis pela Prefeitura Municipal pode ter sua origem no registro feito por Câmara Cascudo. O Vigário Antônio Joaquim, chefe político e religioso de Mossoró, entre os anos de 1858 e 1868, para conseguir concluir a construção da nova Matriz de Santa Luzia, vendeu a Câmara da cidade, dentre outros compradores menores, o “Patrimônio de Santa Luzia” ao valor de 1.587\$210 (CASCUDO, 2010, p. 69). Há pois um histórico de mercantilização do solo na cidade. Costa (2007, p. 26) retrata a cidade próspera no final do século XIX como cidade de comerciantes, abolicionistas e maçons onde a **Câmara Municipal, já em 1855**, tinha uma lei do solo urbano

que obrigava a Câmara ao “aformoseamento” da cidade (COSTA, 2007).

Assim se poderia justificar o estoque de terras públicas em poder da municipalidade, quando a Igreja era o agente regulador do uso e apropriação do solo urbano em várias povoações de então². A municipalidade dispõe assim de grandes estoques de terras urbanas e rurais como patrimônio público, além das áreas de uso comum das ruas, parques, praças e hortos urbanos, definidas como inalienáveis no artigo 114 da lei Orgânica do Município de Mossoró e pelo Código Civil brasileiro.

Na esfera local, os atores políticos, sociais e econômicos devido à proximidade mais rotineira e cotidiana, permitem-se ultrapassar ou mitigar as rígidas fronteiras entre interesse público e privado e as normas legais que delimitam um e outro campo de interesses. Analisando o problema concreto da doação de áreas públicas a particulares pela via formal das leis municipais autorizadas de doações, se buscará quantificar e qualificar esse fenômeno tomando por base a situação real de Mossoró, Estado do Rio Grande do Norte.

4.2 As doações de áreas públicas e comuns em Mossoró

Áreas públicas são gênero que inclui os bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais dos entes públicos. A distinção não é relevante no presente trabalho, pois as limitações quanto a sua livre disposição afetam a todas elas de modo quase idêntico. São 584.927,67 m² de área doada total em cinco anos, com média de 14.267 m² sendo a maior doação de uma área de 180.000 m² e a menor de 155 m². Empresas privadas e entidades associativas e religiosas são as beneficiárias preferenciais.

2 Murillo Marx (1991) e Nilson Ghirardello (2002) Fania Friedman (1999) Doralyce Sátiro Maia (2011) dentre outros pesquisadores da questão urbana fazem esse registro da vinculação do solo a gestão eclesiástica, o regime de foros e enfiteuse, nesses casos a gestão territorial era eclesiástica, o que não ocorreu em Mossoró.

A doação de **áreas públicas** é permitida pela legislação brasileira, mas de modo restrito, pois exclui áreas de “uso comum do povo” e exige processos formais de desafetação dos bens públicos para posterior alienação gratuita ou onerosa. Cada ente federativo, caso do Município, tem autonomia em relação aos seus bens dominiais e de uso especial, mas sempre respeitando as formalidades mais restritivas do que nas alienações de bens privados.

As formalidades legislativas que cercam as doações são seguidas: a **Câmara de Vereadores** de Mossoró acionada pelas “Mensagens” do Executivo delibera positivamente pelas doações, não tendo sido registrada rejeição no período estudado. Nos escrutínios realizados no legislativo municipal todas as deliberações são unânimes pela concessão.

Quadro 2 – Doações de áreas públicas em Mossoró por ano e área

| Ano | 2008* | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013** |
|---------------------------|-----------|----------|---------|-----------|--------|-----------|
| Qtde. Doações (41) | 11 | 06 | 03 | 11 | 02 | 08 |
| Área doada m2 | 76.817,65 | 146.750 | 3.655 | 231.262,5 | 25.380 | 101.064,4 |
| Área média m2 | 6.983,4 | 24.458,3 | 1.218,3 | 21.023,9 | 12.690 | 12.633,0 |

*Início em 13 de junho 2008 - **Até 31 de outubro de 2013.

As áreas públicas doadas em Mossoró crescem em proporção nos anos pré-eleitorais cada biênio. Isso parece respeitar a lei que proíbe doações em anos eleitorais, mas não no ano que antecede aos pleitos, casos de 2009, 2011 e 2013. A cidade de Mossoró como o segundo colégio eleitoral em 2008, obteve a chefia do governo do Estado por meio de uma ex-prefeita e é sempre uma força eleitoral considerável no Estado do Rio Grande do Norte.

As doações tiveram um pico na segunda metade no ano de 2008, ano eleitoral e, portanto, restritas as doações desde 2006, pela Lei Eleitoral³. Também o ano de 2011 preparava uma acirrada

3 Nesse ano de 2008 uma ex-prefeita de Mossoró concorria ao Governo do Estado do RN e vencia a disputa.

disputa pela reeleição da então governadora Rosalba Ciarlini Rosado, cassada em 2014 por abuso de poder econômico nas eleições de 2012. A oscilação dos números de doações podem ser indício de que dependem as mesmas do jogo de demandas e negociações locais, mera contingência. A variação no estoque terras alienadas teve um pico em 2011, com quase 40% das terras doadas.

Os beneficiários das doações de áreas públicas em Mossoró foram divididos em 4 grupos conforme o quadro 3 abaixo. As empresas foram as mais beneficiadas tanto em número quanto em extensão total e também nas dimensões individualizadas das doações feitas. O que pode ser justificado pela existência de um distrito industrial, pois algumas empresas beneficiadas operam nesse setor. As associações profissionais e esportivas foram beneficiadas em igual número que as empresas, mas receberam menos de 25% da área total doadas àquelas.

Quadro 3 – Perfil dos beneficiados / quantidade área doada

| Donatários-tipos | Religiosas | Empresas | Associativa | Públicas |
|------------------|------------|------------|-------------|-----------|
| Qtde (41) | 9 | 14 | 14 | 3 |
| Área total m2 | 11.029,59 | 442.809,51 | 104.318,35 | 26.771,81 |
| Área média m2 | 1.002,69 | 31.629,25 | 7.451,33 | 8.923,93 |

As empresas receberam mais de 75% do total, grande parte explicado pela localização em área do distrito industrial, seguido pelas entidades do 3º setor com 17%, entes públicos com cerca de 4,5% e igrejas, 3,5%. Nota importante é que apenas uma empresa recebeu 180.000 m2, mais de 40% do total das demais empresas. Trata-se da “Porcelanatti” que operou por cerca de dois anos, uma planta industrial arrojada nas suas grandes dimensões e cujas atividades se encerraram após poucos meses de funcionamento em 2012.

As instalações de empresas ligadas à indústria de extração de petróleo começaram na década de 80 na cidade, se intensificando

na década de 1990. Mas são empresas industriais e comerciais dos segmentos produtivos tradicionais que recebem as doações de terras públicas. As empresas ligadas ao ramo de petróleo, em geral adventícias e de instalação temporária a mercê dos prazos definidos nos contratos com a estatal de petróleo, em geral alugam as áreas de instalação de seus equipamentos.

As associações donatárias eram desde Colônia de Pescadores, Associação de Cabelereiros, Clube de Tiro de Mossoró a associações de funcionários públicos. Estas últimas receberam terras urbanas para edificação de moradias, de modo que se pode entrever que junto da configuração associativa dessas entidades, haja um atingimento da finalidade social da propriedade imobiliária originariamente pertencente ao Município. Uma entidade recebeu a 2ª maior área de terra urbana no período pesquisado, 50.000 m² mais 9.248 m² destinada a construção de moradias pelo Fundo de Arrendamento Residencial – FAR em 2013.

Quadro 4 – Maiores e menores dimensões de área em m².

| Donatários-tipos | Religiosas | Empresas | Associativa | Públicas |
|-------------------|------------|----------|-------------|-----------|
| Maior área | 10.000 | 180.000 | 50.000 | 11.384,81 |
| Menor área | 155 | 1.999,50 | 1.620 | 5.580 |

As igrejas beneficiárias foram em quase sua totalidade denominações evangélicas de forte e crescente influência e número aparente de fiéis ou seguidores. A pequena proporção de áreas doadas a essas instituições situadas nas áreas urbanas contrasta com o peso demográfico dessas entidades, ou seja, a quantidade de pessoas que a elas se filiam. A característica dessas doações é que não tem avaliação do valor monetário das áreas doadas e pelo menos uma delas de 2.250 m² foi anulada pelo Judiciário quando de uma tentativa de doação de uma área pública compreendendo uma praça inteira, com reação judicial bem sucedida dos moradores (FONSECA;

PAULINO, 2013). Isso reforça a ideia de se a doações é por arranjos privados, só pela reação “privada”, a transformação em conflito em “sentido estrito” judicializado, se anulam tais doações, se recupera o caráter público desses bens, no caso uma praça inteira.

Possivelmente essas doações a entidades religiosas se aproximam de um uso mais democrático do espaço urbano, pelo aspecto comunitário de seus beneficiários. Mas o crescimento das denominações religiosas e a ausência de doações para religiões afro e outras não hegemônicas e até da Igreja Católica, denotam um viés de poder e influência social e eleitoral desses novos redutos nas cidades como Mossoró e o indício de critérios pouco inclusivos e democráticos nas escolhas dos beneficiados com tais doações.

As apropriações do espaço urbano podem ser formais e informais, podendo ser alternativas de uso desse mesmo espaço pela população conforme Mendonça (2007). Para a autora as apropriações de espaços urbanos não são necessariamente inadequadas ou degradantes podendo ser formas criativas de construção do ambiente urbano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As doações de terras públicas a entes privados em Mossoró seguem um padrão de apropriação e rentabilização da terra, processo cujo ápice é a financeirização desse recurso natural limitado e a transformação do espaço urbano de território em propriedades. Nesse processo o público e coletivo se converte progressivamente em etapa transitória para o individual e privado, com impacto indireto, mas importante sobre a cidade.

A cidade democrática e plural passa pela consideração dos direitos fundamentais territoriais na construção do seu espaço urbano em que as apropriações sejam formas criativas e alternativas de cidade e não reprodução de modelos de propriedade que

desconsideram a destinação coletiva da cidade. No caso, as doações de terras urbanas para outros entes públicos, apenas 3 (três) contrasta com os beneficiários privados, e nestes a diversidade “criativa” não pode ser comprovada, são em geral os mesmos atores sociais hegemônicos. As empresas sendo os beneficiários mais impactantes em termos quantitativos: 75% das doações.

Nas doações está presente o viés do poder local que se exerce sobre o território. Este é só parcialmente considerado pelo mesmo poder local como uma unidade física, existencial e política ligada à população, titular primordial dos direitos urbanos: pode ser desconstruído e retalhado em “propriedades”. O espaço local é assim concebido primordialmente como espaço onde se exerce o poder, não ambiente físico-geográfico da cidadania em sentido geral, mas a cidadania reconhecida nos atores econômicos, sociais-institucionais e religiosos.

A lógica da exclusão opera com força no cenário das doações pois a capacidade de resistência e mesmo de percepção inicial da perda de direitos pela população é reduzida, bem como o controle social pelo emprego da forma legal nas doações. Agindo dentro da formalidade legal, o poder local se reforça como poder público e estatal ante outras esferas de poder, e ao mesmo tempo, se legitima contra as ocupações ilegais do solo urbano fora da via legal das doações. A proximidade das doações com os eventos eleitorais bienais demonstra a frágil fronteira entre o legal e o ilegal no tocante às doações de terras públicas na cidade.

Poder-se-ia presumir que a população mossoroense possa estar sendo indiretamente beneficiada com as doações de áreas públicas, pois nem só do público e comum vive uma cidade. Mas é hipótese improvável pelo desenho seletivo dos destinatários das doações tanto mais que os beneficiados estão na proximidade do poder social, político e econômico.

Sob o aspecto material de legitimidade das doações, a cidade em expansão demográfica, com carências de serviços públicos, situada em região semiárida e quente necessita de qualidade ambiental (praças, parques como áreas de desconcentração urbana). As doações podem reduzir as possibilidades de futuras necessidades. As atribuições do poder público e as necessidades sociais são crescentes e de prestações contínuas daí necessitarem sempre de mais espaço físico para se desenvolverem. Como o espaço físico, o estoque de solos públicos é limitado, o dano é atual e mais ainda projetado para o futuro.

Em Mossoró, cidade que passou por uma série de melhorias urbanísticas, a destinação criativa do solo urbano não foi em decorrência da entrega de solos aos entes privados, mas do velho (se bem que necessário) aformoseamento dos espaços públicos centrais ou em determinados pontos da periferia urbana. As doações que poderiam resultar num espaço urbano “criativo” apenas reproduzem o experimento da propriedade exclusiva e excludente, o território como sequência de propriedades de preferência, privadas considerando a natureza jurídica dos beneficiados com essas doações.

A pesquisa feita constitui ponto de partida para a observação permanente do fenômeno que afeta o patrimônio coletivo em muitas cidades, as doações e privações do solo urbano. Enquanto as ocupações “ilegais” populares resultam em ações judiciais de retomada e reintegração de posse não raro violentas, a desposse progressiva da cidade em relação ao seu território permanece silenciosa e naturalizada com o emprego da lei quando beneficia atores sociais hegemônicos.

A discussão acerca da eficácia dos instrumentos normativos e órgãos de controle precisa continuar especialmente centrando atenção no emprego de atos jurídicos formais como as doações com

aparência de legalidade. A dimensão territorial suplanta aquela classicamente proprietária quando afeta solo de uma coletividade, o Município é ente federativo e como tal deve manter o primado do interesse público fundamental sobre o seu território.

A investigação feita quanto a cidade de Mossoró da redução do patrimônio público decorrente das crescentes alienações de terras urbanas mostra por fim uma possibilidade de controle por meio da publicidade dos atos oficiais e a transparência das informações, uma sem dúvida importante conexão entre cidadania, controle do poder local e democracia.

Data de Submissão: 24/03/2017

Data de Aprovação: 19/04/2017

double blind peer review

Editor Geral: Ernesto Pimentel

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Diagramação: Emmanuel Luna

REFERÊNCIAS

BITTAR, Eduardo C. B. Cosmopolitismo e direitos humanos. _____ (Org.). *Direitos humanos no Século XXI*. Cenários de tensão. São Paulo: Forense Universitária, 2008.

BOGUZ, Barbara. Land: balancing competing economic and social interests. In: BARR, Warren (Org.) *Modern studies in property law*. V. 8. Oxford-Portland: Hart Publishing, 2015. p. 75-96.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Termo de Referência do SEMINÁRIO REGIONAL PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS*, Brasília. Disponível em: <http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Seminario_Sul_Termo_de_Referencia.pdf>. Acesso em: 2 maio 2017.

BYRNE, J. Peter. The public nature of property rights and the property nature of public law. MALLOY, Robin Paul; DIAMOND, Michael (Eds.). *The public nature of private property*. 2 ed. London-New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, p. 1-12.

CASCUDO, Luis da Câmara. *Notas e documentos para a história de Mossoró*. 5 ed. Mossoró: Fundação Vingt-Um Rosado, 2010.

CLAVERO, Bartolomé. *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. México: Siglo XXI, 1994.

COSTA, Andréa Virgínia Freire. *Lugares do passado ou espaços do presente? Memória, identidade e valores na representação social do patrimônio edificado em Mossoró-RN*. 2007 s/n f.[Dissertação de Mestrado]. Centro de Artes e Comunicação. Programa e Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

FAGUNDES, David. Explainig the persistent myth of property absolutism. MALLOY, Robin Paul DIAMOND, Michael (Eds.). *The public nature of private property*. 2 ed. London-New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, p. 13-36.

FERNÁNDEZ, Margarita; SALINAS, Javier (Comps.). *Defensa de los derechos territoriales en latinoamerica*. Santiago: RIL editores, 2012.

FISCHER, Tania. Poder local: um tema em análise. p 10-20. In FISCHER, Tânia (Org.) *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1993.

FONSECA, Paulo Henriques da. Direitos humanos dos pobres: entre a violação e a exclusão. BITTAR, Eduardo C. B. (Org.). *Direitos humanos no Século XXI. Cenários de tensão*. São Paulo: Forense Universitária, 2008, p. 278-296.

FONSECA, Paulo Henriques da. A enfiteuse e função social do solo urbano: a regularização local e popular. *Anais do X Congresso Nacional do CONPEDI*, p. 1.718- 1.741, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manuel/arquivos/anais/bh/paulo_henriques_da_fonseca.pdf>. Acesso em: 2 maio 2016.

FONSECA, Paulo Henriques da. Novo constitucionalismo latino-americano, a propriedade e colonialidade: entre rupturas e permanências de um modelo. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*. v 7, n 3, UNISINOS, 2015, p 308-322.

FONSECA, Paulo Henriques da. PAULINO, Maria do Socorro Moura. "Se essa praça fosse minha": a luta pela conservação de área verde no conjunto Ulrich Graff, em Mossoró. *Anais eletrônicos do II Seminário de Direitos Humanos da UFERSA*. Mossoró, 2013. Disponível em: <<http://eventos.ufersa.edu.br/index.php/sdh/sdh2013/paper/viewFile/7/4>>. Acesso em: 2 maio 2016.

FRIDMAN, Fania. *Donos do Rio em nome do Rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Garamond, 1999.

GHIRARDELLO, Nilson. À beira da linha: formações urbanas da Noroeste Paulista [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2002. 235 p. ISBN 85-7139-392-3. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/z3/pdf/ghirardello-9788539302420-04.pdf>>. Acesso em: 7. Fev. 2017.

HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. Trad. Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LEFEBVRE, Henry. *Direito à cidade*. Trad. Rubem Eduardo Frias. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2015.

MAIA, Doralice Sátyro. Da Igreja ao Estado: a institucionalização da propriedade privada e o tratamento do solo urbano nas cidades espanholas e brasileiras. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de nov de 2012, vol. XVI, nº 418. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-50.htm>>. Acesso em: 2 maio 2016.

MARX, Murillo. *Cidade no Brasil: terra de quem?* São Paulo: Nobel/Edusp, 1991.

MENDONÇA, Eneida Maria Souza. Apropriações do espaço público: alguns conceitos. *Revista Estudos e Pesquisas em Psicologia*, UERJ. v. 7 n. 2 p. 296-06, ago, 2007.

ROBILANT, Anna di. *Property and deliberation. The Numerus clausus principle, new property forms and new property values*. 2014. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/programs/about/privatelaw/related-content/di_robilant_property_and_deliberation.pdf>. Acesso em 7 fev. 2016.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel - Fapesp, 1997, 242 p. (Coleção Cidade Aberta).

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

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SIQUEIRA, Gabriela Fernandes de. *Terra e poder: apropriação e uso do patrimônio fundiário da capital do Rio Grande do Norte e*

seu impacto na formação e reestruturação das redes de poder locais (1903-1929). *XXVIII Simpósio Nacional de História*, 27 a 31 de julho de 2015, Florianópolis, SC.

SMITH, James Charles (Ed.). *Property and sovereignty: legal and cultural perspectives*. Col. *Law, property and society*. Londres-Nova Iorque: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016.

SPARKES, Peter. European contract law: how to exclude land?. DAVENNEY, James; KENNY, Mel B. (Eds.) *The transformation of european private law. Harmonisation, consolidation, codification or chaos?* Cambridge: Cambridge University Press, 2013. P. 78-99.

SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 44-60.

Local Power, Donations Of Public Areas And Territorial Rights In Mossoró, Rn

Paulo Henriques da Fonseca
Edjane Esmerina Dias da Silva
Elaine M. G. de Abrantes

Abstract: Donations of public areas to private entities in Mossoró, city of State of Rio Grande do Norte, show an issue that is repeated in several cities in Brazil. The juridical-political category of territory is central in the understanding of the democratic urban space and the private appropriation of the urban land. The privatization of spaces through local power games affects the right to a fair and democratic city and reveals the extent of the silent problem in which areas of common use of the people and free spaces, despite the express prohibition of national and local laws are privatized, under formal and legislative procedures. In Mossoro, the same family, the “Rosado” commands the situation and the opposition, the political clash is also privatized is “family.” This work aims to bring data of this phenomenon of privatization of public and collective patrimony, to ratify the continuity of illegitimate practices of the local authorities and how this collective damage is silenced and invisible even though it is disclosed in official means. Using the combination of quantitative analysis in the measurement of the problem and the theoretical support of the qualitative analyzes about local power and its relation with the urban question, a dialectical tension between property and territory will be shown. Analyzing 41 donations between June 2008 and October 2013, of almost 600.000 m² of public lands and the profile of its beneficiaries, it concludes from the theoretical drawing of power and local practices that the formal law of the laws is only one element In the game of local power practices. Territory, juridical and cultural, political-geographical category still does not predominate in the regulation of the space of the city as fundamental right, it was not affirmed on the logic of the private appropriation that predominates in the property of the urban land.

Keywords: Territory; Property; Local power and practices; Real estate donations; Mossoró, RN.