

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIANA RODRIGUES VIANA

O DIREITO À MORADIA NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO: análise do caso da
comunidade Vinhais Velho – São Luís/MA

São Luís
2014

MARIANA RODRIGUES VIANA

O DIREITO À MORADIA NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO: análise do caso da
comunidade Vinhais Velho – São Luís/MA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Dr^a Mônica Teresa Costa Sousa.

São Luís
2014

Viana, Mariana Rodrigues

O direito à moradia no espaço urbano brasileiro: análise do caso da comunidade Vinhais Velho – São Luís/MA / Mariana Rodrigues Viana. – São Luís, 2014.

71f.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Monica Teresa Costa Sousa

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão- Curso de Direito, 2014.

1. Direito à moradia 2. Modelo neodesenvolvimentista 3. Direito à cidade 4. Vinhais Velho I. Título

CDU 349.414 (812.1)

MARIANA RODRIGUES VIANA

**O DIREITO À MORADIA NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO: análise do caso da
comunidade Vinhais Velho – São Luís/MA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Mônica Teresa Costa Sousa (Orientadora)

(Examinador)

(Examinador)

*A todos os atingidos e atingidas
pela construção da Via Expressa.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Renata e Tutuca, por terem priorizado os meus estudos e possibilitado que eu pudesse chegar à universidade, por terem me dado todo o suporte necessário nesses cinco anos de graduação, por todo o carinho e cuidado.

Aos meus irmãos Leonardo e Rômulo, essenciais na minha convivência.

A minha prima, Mayara Rodrigues, irmã de coração.

A todos meus demais familiares que me apoiaram direta ou indiretamente nessa caminhada.

Ao NAJUP Negro Cosme, por ter me acolhido tão carinhosamente logo no início da graduação, por ter me possibilitado outra visão de mundo e de direito, por ter sido fundamental na minha formação enquanto ser humano. Sempre terá lugar nas minhas melhores memórias.

Ao movimento “Os lírios não nascem da lei”, por ter provido um pouco mais de cor, luz e luta à universidade.

A todos os amigos najupianos e líricos que fiz durante esses anos, em especial a Carlos Everton, Juliana Linhares, Paulo Linhares, Nathália Castro, Ana Amélia, Thalita Simas, Márcia Mileni, Jennifer Almeida, Carol Rios, Amanda de Pierrelevée, Rodrigo Viana, Arnaldo Vieira, Thaís Bispo, Filipe Farias, Igor Ruggeri, Thiago Viana, Glenda Moreira, Ricardo Seoane, James Henrique, Felipe Rocha, Ariane Portela e Maycon Rangel.

Aos meus companheiros do Direito UFMA, especialmente a Vinícius Lima, Lucas Moraes, Karine Froz, Daniel Formiga, Joaquim Henrique, Pedro Vinícius e Catarina Lavra. Por toda a amizade e companheirismo, pelos grupos de estudo, pelas festas, pelas caronas, por estarem ao meu lado.

À Janaína Baldez, pela amizade todos esses anos.

À Nonato Masson, por ter disponibilizado seu tempo pra me ajudar.

À DPE/MA e à DPU/MA, por terem me proporcionado experiências de estágio engrandecedoras.

À Mônica Teresa Costa Sousa, pela orientação neste trabalho, pela paciência, por estar sempre disponível nesses anos de graduação, pela amizade.

À Ruan Didier Bruzaca, pelo companheirismo durante todos esses anos, por ter sempre me apoiado, por ter lido os meus escritos e tentado me acalmar durante esse período de monografia, por todo o amor.

*E a cidade se apresenta centro das ambições,
Para mendigos ou ricos, e outras armações.
Coletivos, automóveis, motos e metrô,
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs.*

*A cidade não pára, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce.
A cidade não pára, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce.*

*A cidade se encontra prostituída,
Por aqueles que a usaram em busca de saída.
Ilusora de pessoas e outros lugares,
A cidade e sua fama vai além dos mares.*

*No meio da esperteza internacional,
A cidade até que não está tão mal.
E a situação sempre mais ou menos,
Sempre uns com mais e outros com menos.*

(Chico Science e Nação Zumbi)

RESUMO

A presente monografia pretende analisar como o padrão excludente de urbanização adotado e o modelo neodesenvolvimentista vigente estão diretamente relacionados com a problemática de acesso à terra urbana e conseqüentemente com a não efetividade do direito à moradia no espaço urbano. Para tal, far-se-á uma abordagem sobre o processo de urbanização no país e suas implicações, como a exclusão de grande parte da população do mercado imobiliário legal, a especulação imobiliária, o déficit habitacional, a segregação espacial. Analisar-se-á como o panorama de injustiça urbana fez com que os movimentos sociais urbanos ganhassem impulso na reivindicação do direito à cidade. Será dado enfoque ao direito à moradia, um dos feixes do direito à cidade, levantando-se a hipótese de que o modelo neodesenvolvimentista adotado serve aos interesses do setor imobiliário, aumentando as tensões em relação à terra, o que gera diversos conflitos fundiários urbanos. Por fim, será feita uma crítica à atuação do Judiciário na resolução destes conflitos e a relação desta conjuntura ao caso da comunidade Vinhais Velho, localizada no município de São Luís/MA.

Palavras-chave: Modelo neodesenvolvimentista. Direito à moradia. Direito à cidade. Vinhais Velho.

ABSTRACT

This monograph intends to analyze how the exclusionary pattern of urbanization adopted and the current neodevelopmental model are directly related to the problem of access to urban land and therefore with no effectiveness of the right to housing in urban space. For this purpose, it will be done an approach about the process of urbanization in the country and its consequences, such as the exclusion of much of the population of the legal estate market, real estate speculation, the housing deficit, spatial segregation. It will be analyzed how the landscape of urban injustice has led the urban social movements to gain strength in claim right to the city. Focus will be given the right to housing, one of the points of the right to the city, raising the hypothesis that the adopted neodevelopmental model serves the interests of real estate, increasing tensions in relation to the land, which generates many urban land conflicts. Finally, there will be made a criticism of the judiciary role in the resolution of these conflicts and the relationship of this situation to the case of *Vinhais Velho* community, located in the municipality of São Luís / MA.

Key words: Neodevelopmental model. Right to housing. Right to the city. *Vinhais Velho*.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
APP	Área de preservação permanente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul
CEF	Caixa Econômica Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CREA/MA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Maranhão
DJe	Diário de justiça eletrônico
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
FCOC	<i>Frente Continental de Organizaciones Comunais</i>
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FSM	Fórum Social Mundial
HIC	<i>Habitat International Coalition</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto predial e territorial urbano
MA	Maranhão
MPE/MA	Ministério Público Estadual do Maranhão
MPF/MA	Ministério Público Federal no Maranhão
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Acelerações do Crescimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REsp	Recurso Especial
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
SINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SMDH	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
TJ/MA	Tribunal de Justiça do Maranhão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	FUNDAMENTOS DO DIREITO À CIDADE	14
2.1	A função social da cidade	14
2.2	A trajetória de reconhecimento do direito à cidade	20
2.3	O capítulo sobre política urbana da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade	25
3	O DIREITO À MORADIA NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO SOB A ÉGIDE DO NEODENSVOLVIMENTISMO	30
3.1	Reconhecimento formal do direito à moradia	30
3.2	Conteúdo do direito à moradia	35
3.3	O modelo de neodesenvolvimentismo e suas consequências na efetividade do direito à moradia no espaço urbano brasileiro	38
4	CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: O CASO DO VINHAIS VELHO, SÃO LUÍS/MA	45
4.1	Aspectos conceituais sobre conflitos fundiários urbanos	45
4.2	O caso da comunidade Vinhais Velho, São Luís/MA	51
4.3	Análise crítica das respostas judiciais ao conflito fundiário urbano da comunidade Vinhais Velho, São Luís/MA	57
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
	REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS	69
	REFERÊNCIAS DE NOTÍCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

Compreender a formação das cidades nos moldes existentes hoje – segregacionistas – é entender o processo histórico brasileiro de exclusão de parte significativa da população da possibilidade de adquirir moradia no mercado legal. A urbanização no país é influenciada por uma herança patrimonialista, que estabeleceu a problemática do acesso à terra também no espaço urbano.

O processo de urbanização no Brasil é marcado pela informalidade no acesso ao solo urbano e à moradia, justamente por conta da existência de um mercado imobiliário restrito e especulativo e de um Estado que corrobora com seus interesses. Este panorama evidencia que a realidade urbana é muito mais destinada às necessidades do mercado do que às dos cidadãos cidadãos. Assim, a cidade perde as suas funções sociais, entre as quais se inclui prover moradia adequada aos seus habitantes.

Com isso, o tema do presente trabalho monográfico consiste no estudo do direito à cidade e à moradia no Brasil. De forma delimitada, a pesquisa buscou a análise da efetividade do direito à moradia no espaço urbano brasileiro sob a égide do neodesenvolvimentismo, utilizando-se o conflito fundiário urbano envolvendo a comunidade Vinhais Velho para ilustrar o cenário evidenciado. Assim, o problema da pesquisa gira em torno da possibilidade do direito à moradia ser efetivado nas cidades brasileiras.

Será levantada a hipótese de que o modelo neodesenvolvimentista adotado pelo governo brasileiro trouxe uma piora considerável às cidades, por privilegiar os interesses do capital imobiliário, abandonando a regulação deste setor, enquanto os trabalhadores urbanos, cada vez mais, se veem privados da possibilidade de adquirir moradia adequada.

Justifica-se a pesquisa realizada pela importância do tema, visto o contexto excludente das cidades brasileiras, caracterizado pela lesão reiterada aos direitos fundamentais, entre eles o direito à moradia, necessidade primária do ser humano, elementar ao viver digno. Assim, buscar as causas desta conjuntura de caos urbano mostra-se relevante.

Dessarte, o objetivo geral da monografia é analisar a efetividade do direito à moradia no espaço urbano brasileiro, tendo-se como objetivos específicos examinar: 1) a construção do direito à cidade no país; 2) a relação da não efetividade do direito à moradia no espaço urbano com o modelo neodesenvolvimentista; 3) o contexto do conflito fundiário urbano envolvendo a comunidade Vinhais Velho, São Luís/MA, destacando-se a atuação do Judiciário.

Quanto à metodologia, utilizou-se pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de livros e artigos científicos, mas também de artigos jornalísticos; e pesquisa documental,

consistente na análise de leis, tratados internacionais, pactos, relatórios, bem como do processo judicial relativo ao caso da comunidade Vinhais Velho.

Utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo, buscando-se comprovar ou falsear a hipótese levantada na pesquisa de que o modelo neodesenvolvimentista, ao garantir de forma irresponsável os interesses do mercado imobiliário, impede a efetividade do direito à moradia no espaço urbano brasileiro.

Assim sendo, no primeiro capítulo analisar-se-á a questão da formação de cidades desiguais no país, que não cumprem sua função social; a luta dos movimentos urbanos que emergiram nas últimas décadas por reformas jurídico-urbanísticas, que culminou em uma trajetória de reconhecimento do direito à cidade, dando-se enfoque ao capítulo sobre política urbana estabelecido na Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Em seguida, dar-se-á foco no segundo capítulo ao direito à moradia, um dos feixes do direito à cidade. Assim, discorrer-se-á acerca do reconhecimento deste direito no âmbito internacional e pátrio, bem como sobre o seu conteúdo. Abordar-se-á ainda as implicações do modelo neodesenvolvimentista na efetividade do direito à moradia nas cidades brasileiras.

No terceiro capítulo analisar-se-á que o descontrole do preço da terra urbana, decorrente das políticas neodesenvolvimentistas e da ausência de regulação do mercado imobiliário, aumenta as tensões em relação à terra, colocando as comunidades populares sob permanente ameaça de perderem suas moradias.

Será visto que essa situação de disputa pela terra urbana dá origem a conflitos fundiários urbanos. Então, serão expostas, especificamente, críticas à ausência de uma legislação e de uma política urbana nacional voltada ao tema dos despejos, bem como ao tratamento conferido majoritariamente a estes conflitos judicialmente e extrajudicialmente, destacando-se a primazia do formalismo, a visão reducionista, a desqualificação da posse e a negação de direitos.

Por fim, será analisado um dos conflitos fundiários urbanos existentes na cidade de São Luís/MA, qual seja o da comunidade Vinhais Velho. Trata-se de conflito emblemático por ter sido gerado por um grande empreendimento do governo estadual, a Via Expressa, e por envolver uma série de impactos sociais, ambientais e culturais. No caso em estudo será observada a validade das críticas efetuadas ao longo do trabalho, em especial no que diz respeito à remoção de famílias das localidades interessantes ao mercado imobiliário, à

desqualificação da posse e à atuação insuficiente do Judiciário na resolução de conflitos estruturais da sociedade.

2 FUNDAMENTOS DO DIREITO À CIDADE

2.1 A função social da cidade

A cidade, enquanto espaço de vida coletiva, centro sociopolítico, passou por inúmeras transformações no decorrer da história até alcançar o modelo homogêneo existente hoje - a cidade do capital. É bem verdade que a cidade existe muito antes da industrialização, já sendo uma realidade quando do desenvolvimento do capitalismo concorrencial (LEFEBVRE, 1991, p. 04).

Em primeiro lugar, a cidade é um ímã que reúne o grupo, antes mesmo de ser um espaço permanente de moradia e trabalho. Assim demonstram os primeiros embriões de cidade, os zigurates, templos que surgiram na Mesopotâmia em época anterior à era cristã. A construção dos templos, somada à dos canteiros e obras de irrigação acusam o desejo do homem de um habitat artificial sobre a natureza (ROLNIK, 2004, p. 13).

Para que se compreenda o surgimento da cidade nos moldes existentes na atualidade – segregacionistas - é fundamental que seja feita a análise da emergência do trabalho assalariado e suas implicações no desenvolvimento do espaço.

Na cidade medieval, não havia diferenciação entre o local de trabalho e de moradia, residindo os artesãos e seus aprendizes no mesmo espaço. Assim, não havia áreas de riqueza e áreas de pobreza. Dessa forma, ainda que existissem diferenças de classe/posição social, essas distâncias não eram físicas. Neste sentido aduz Rolnik (2004, p. 43):

[...] na cidade medieval não há segregação entre os locais de moradia e trabalho. A oficina do artesão é sua moradia e ao mesmo tempo é a residência dos aprendizes também. Além de ser local de produção e habitação, é na oficina que se vende o produto do trabalho, de tal forma que todo o espaço do burgo é simultaneamente lugar de residência, produção, mercado e vida social.

Da mesma maneira, nas cidades coloniais do Brasil não existia a diferenciação do espaço em regiões residenciais e regiões de trabalho, nem entre bairros ricos e miseráveis:

Ricos, nobres, servos, escravos e senhores poderiam estar próximos fisicamente porque as distâncias que os separavam eram expressas de outra forma: estavam no modo de vestir, na gestualidade, na atitude arrogante ou submissa e, no caso brasileiro, também na própria cor da pele (ROLNIK, 2004, p. 46).

Com a disseminação do trabalho assalariado o empregado passa a ser responsável pelo seu próprio sustento, advindo do salário que recebe, o que ocasiona uma verdadeira reorganização espacial, marcada pela segregação, posto que cada um passa a adquirir no mercado imobiliário a localização capaz de arcar. No Brasil, esse fenômeno ocorre a partir da abolição da escravatura.

Além da Lei Áurea (Lei Imperial n.º 3.353), de 13 de maio de 1888, que extinguiu a escravidão negra no Brasil, outro marco histórico importante para a formação da cidade nos moldes existentes hoje foi a Lei de Terras (Lei nº 601/1850), dado que esta legislação monetarizou e tornou absoluta a propriedade, uma vez que a única forma de aquisição legal da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Assim, a terra/moradia passou a ser uma mercadoria como qualquer outra:

[...] a Lei 601 de setembro de 1850 reiterou os principais pontos do projeto de lei original. Proibia a aquisição de terras da Coroa, ou terras devolutas, por meios que não fossem a venda, reconhecia as sesmarias e posses originais mas as invalidava como forma de futuras requisições, estabelecia um novo regime legal de propriedade fundiária pública e privada e transformava a terra numa mercadoria negociável. Definia como crime todas as outras formas de adquirir terras devolutas, punível com multas e prisão, como se fossem uma usurpação de terras particulares (HOLSTON, 2013, p. 178).

Como consequência da absolutização da propriedade, com a extinção do instituto da posse como forma legítima para aquisição da terra e com a própria criminalização da prática costumeira, a lei eliminou a forma de os pobres adquirirem terras (HOLSTON, 2013, p. 180).

As consequências da Lei de Terras e da herança escravagista ecoam até os dias atuais, uma vez que o acesso dos cidadãos pobres à pequena propriedade foi impedido, sendo inquestionável a função que a legislação exerceu de fonte de desigualdades e injustiças no Brasil:

Resumindo, a Lei de Terras de 1850 só foi bem-sucedida, se assim podemos dizer, em evitar a existência de pequenos proprietários de terra entre as massas de brasileiros, os cidadãos e os imigrantes, livres e libertos, rurais e urbanos. A maioria dos brasileiros continuou destituída de terras pelos cem anos seguintes, e com grande parte do imenso interior do país desocupado até hoje. [...] Além disso, embora esparsamente povoadas, as grandes extensões das terras brasileiras permanecem concentradas nas mãos de poucos: 1,7% da população é dona de quase 50% das terras aráveis (HOLSTON, 2013, p. 184).

Sobre este cenário cumpre fazer algumas análises fundamentais: a terra se tornou uma mercadoria no Brasil em 1850 e a partir de 1888, com a abolição da escravatura, o trabalho assalariado passou a ser difundido no país. Com o salário, cabe ao trabalhador arcar com suas necessidades, entre as quais a moradia. O território do patrão deixa de ser o mesmo do empregado, passando a ocorrer a segregação socioespacial das cidades.

O detalhe mais importante nesse contexto é que o preço da moradia nunca foi incluído no salário do trabalhador. O resultado óbvio é um mercado residencial restrito. Assim analisa Maricato (2013, p. 155):

No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização. O consumo da mercadoria *habitação* se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção.

Com a problemática da população excluída do mercado legal, a consequência é a busca da habitação por vias consideradas ilegais, como a ocupação de terrenos urbanos. Assim, é latente que a invasão de terras no Brasil “é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais” (MARICATO, 2013, p. 152).

Embora o processo de urbanização brasileiro tenha ocorrido de forma aguda apenas no século XX, essas raízes patrimonialistas o influenciaram de forma contundente. A terra é um problema gritante também nas cidades, especialmente nos dias atuais, e muito dessa realidade é fruto de um processo histórico marcado pela formalização do latifúndio com legislações excludentes (MARICATO, 2013, p. 150).

É a partir do século XVIII que a urbanização passa a ocorrer no Brasil, ainda que de maneira tímida, atingindo sua maturidade no século XIX e adquirindo no século XX as características que a conhecemos hoje (SANTOS, 2013, p. 21-22).

Uma nova lógica econômica e territorial passa a prevalecer a partir dos anos 1940-1950 no país – é a lógica da industrialização. Uma urbanização cada vez maior ocorre com o crescimento demográfico das cidades, tendo como resultado uma real inversão do local de residência da população brasileira. Em 1940 a taxa de urbanização era de 26,35% e em 1980 alcança 68,86% (SANTOS, 2013, p. 30-31).

A urbanização rápida configura-se um dos principais acontecimentos globais do século XX. Hoje, a América Latina é a região mais urbanizada dos países em desenvolvimento, tendo esse processo ocorrido desde o início com exclusão social e segregação espacial. No Brasil, a urbanização é evidente, posto que mais de 80% da população vive em cidades (FERNANDES, 2006, p. 03-04).

Uma das principais características deste processo de urbanização é o acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades informalmente, conforme atesta Fernandes (2006, p. 4-5):

Uma característica estrutural do crescimento urbano no Brasil é que, ao longo das décadas de crescimento das cidades, a maioria da população somente tem tido acesso à terra urbana e à moradia por meio de processos informais, sendo que a taxa de crescimento da informalidade urbana tende a ser muito superior à taxa de crescimento da pobreza. Os dados são imprecisos, mas sugerem que mais da metade

da população das grandes cidades vive informalmente em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e outras formas de ocupação precária.

O crescimento urbano rápido em condições de omissão estatal serviu para determinar o padrão excludente de urbanização no Brasil. Aos pobres resta a produção de assentamentos essencialmente precários, muitas vezes em áreas de proteção ambiental (desinteressantes para o mercado imobiliário), ocasionando um verdadeiro caos urbano, com degradação ambiental e ausência de políticas públicas para atender a população que vive na cidade ilegal (moradias adquiridas por vias informais), ou seja, com violação dos direitos humanos mais básicos.

Por sua vez, o capital imobiliário, especialmente o capital especulativo, é privilegiado pelo padrão de urbanização adotado, que produz a valorização de certas áreas da cidade e a desvalorização de outras. O Estado possui um papel de interventor fundamental nesse contexto, vez que oferece serviços urbanos satisfatórios em apenas algumas localidades da cidade, em geral as interessantes para o mercado imobiliário. Assim analisa Rolnik (2004, p. 52):

De tudo o que falamos a respeito da segregação, um elemento atravessou toda a reflexão sem ter sido, no entanto, desenvolvido: a intervenção do Estado na cidade. Quando falamos do crescimento e transformação da cidade-capital, nos referimos à intervenção e investimento do poder público no espaço. Quando falamos em regiões nobres e regiões pobres, nos referimos a espaços equipados com o que há de mais moderno em matéria de serviços urbanos e espaços aonde o Estado investe pouquíssimo na implantação destes mesmos equipamentos.

Desta feita, o padrão de cidade adotado por um lado é funcional - para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei e para as relações de favor – e por outro é disfuncional – para a sustentabilidade ambiental, para a qualidade de vida urbana, para a cidadania e democracia (MARICATO, 2013, p. 123).

Se a cidade se afigura nas funções que exerce na vida de seus habitantes, tendo por finalidade atender às necessidades destes - como transporte, habitação, lazer, cultura, convívio, sustentabilidade ambiental –, e levando em conta que os cidadãos brasileiros se encontram numa situação de cada vez menos qualidade de vida urbana, pode-se concluir que a cidade não vem exercendo suas funções sociais. Neste sentido, se posiciona Melo (2010, p. 29):

Se a cidade tem por finalidade atender às necessidades das pessoas que nela habitam e/ou circulam, é fato que o espaço urbano contemporâneo tem-lhes ofertado cada vez menos qualidade de vida, apresentando-se mais como um espaço de concentração de riquezas e tragédias de toda ordem. O desenho espacial urbano está diretamente ligado à lógica econômica injusta e excludente, de ética reprovável com grandes e poucos grupos enriquecendo e gerando a inacessibilidade da terra urbana,

que alcança exatamente o segmento mais pobre da população. Tal postura privada, que tem ocorrido com pouca ou nenhuma interferência do Poder Público, se contrapõe radicalmente ao ideal igualitário, democrático e republicano que fundamenta o Estado atual.

Tendo em vista o panorama de injustiça urbana existente na América Latina como um todo, os movimentos organizados em prol da reforma urbana ganharam impulsão nas últimas décadas, na luta pelo direito à cidade, entendido como “o direito ao usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, justiça social e cumprimento da função social da propriedade” (OSÓRIO, 2006, p. 196).

Efetivar as funções sociais da cidade significa destinar a realidade urbana aos seus cidadãos e não às necessidades do mercado, significa resgatar o valor de uso desta obra que é a cidade, de que fala Lefebvre, ao invés do valor de troca, significa acima de tudo construir uma vida urbana de acordo com os desejos de seus habitantes:

O valor de uso, subordinado ao valor de troca durante séculos, pode retomar o primeiro plano. Como? Pela e na sociedade urbana, partindo dessa realidade que ainda resiste e que conserva para nós a imagem do valor de uso: a cidade. Que a realidade urbana esteja destinada aos “usuários” e não aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos dos técnicos, é uma versão justa porém enfraquecida desta verdade (LEFEBVRE, 1991, p. 128).

Harvey (2014, p. 21) aduz que somente quando for compreendido que aqueles que constroem a vida urbana possuem exigências sobre o que foi produzido, entre as quais uma cidade de acordo com seus desejos, é que se alcançará uma política urbana que faça sentido.

No contexto atual de reformas jurídico-urbanísticas dos diversos países latino-americanos, o mais importante princípio é certamente o da função socioambiental da propriedade e da cidade, o que implica que a ordem urbanística não é determinada apenas por direitos individuais (FERNANDES, 2006, p. 11).

Foram séculos de crescimento urbano sem uma base jurídica adequada, sob o paradigma jurídico do civilismo clássico. Compreendendo que uma mudança estrutural da sociedade urbana não se dá sem uma reforma no Direito, as pautas fundamentais dos movimentos urbanos no Brasil foram o reconhecimento do direito à cidade, da função social da cidade e a implementação da gestão democrática das cidades.

Um importante ator no processo constituinte, no que diz respeito à reforma urbana, foi o Fórum Nacional de Reforma Urbana, criado em 1987, constituído por movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais, pesquisadores, entre outros. O movimento atingiu grandes conquistas no campo institucional, como o capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei

nº 10.257, de 2001) e a criação do Ministério das Cidades. Neste viés, avalia Saule Júnior (2005):

No Brasil, tem sido relevante a relação construída de diversas organizações não governamentais, movimentos populares, associações profissionais, pesquisadores, grupos religiosos, organizações políticas que adotam uma plataforma de reforma urbana, a partir do processo de democratização do país, em meados dos anos 80 do século XX, em torno de uma plataforma da reforma urbana, para mudar a realidade de segregação e discriminação e desigualdade nas cidades brasileiras. Esta relação construída tem como marcos referenciais a ética e a solidariedade, que se materializam numa coalizão de organizações populares e da sociedade civil denominada Fórum Nacional de Reforma Urbana.

[...]

No campo institucional, este movimento pela reforma urbana teve como conquista o capítulo da política urbana na Constituição brasileira e da lei nacional Estatuto da Cidade, e a criação do Ministério das Cidades.

A partir da promulgação da Carta Magna de 1988 a função social da cidade passa a ser um princípio constitucional, o que se depreende do constante no art. 182¹, que determina que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo a efetivação das funções sociais da cidade, indicando ainda o principal instrumento a ser utilizado pelo município para tal fim – o plano diretor – e ainda contendo as sanções para os proprietários que descumprem os mandamentos da lei.

É a legislação urbanística e ambiental, especialmente o Plano Diretor Municipal, que vai indicar em que condições a propriedade, pública e privada, exerce sua função social:

Nesse contexto, toda e qualquer lei urbanística e ambiental no Brasil – seja a lei dos perímetros municipais, a lei do zoneamento territorial e, sobretudo, a lei do Plano Diretor – tem a função de reformar o civilismo e assim instituir o paradigma da função socioambiental da propriedade e da cidade. Esse é o grande momento do encontro entre interesses individuais e coletivos nos casos em que a utilização desse bem não-renovável que é o território municipal (FERNANDES, 2006, p. 15).

¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Não obstante a previsão constitucional, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), mais de dez anos depois de um longo processo de negociação no Congresso Nacional, veio regulamentar o capítulo constitucional sobre política urbana, o que resta evidente dos artigos 1º, *caput* e parágrafo único, e 39². Essa lei constitui um marco na história do direito à cidade e ambiental, vez que:

Antes da aprovação do Estatuto da Cidade, a resistência às políticas de gestão urbana baseadas no princípio constitucional da função social (e mesmo às outras leis urbanísticas, sobretudo às leis municipais) era frequentemente expressa através do argumento jurídico falho, mas eficiente de que o capítulo constitucional não seria autoaplicável com o que era preciso que uma lei federal o regulamentasse, já que somente uma outra lei federal poderia modificar os princípios do Código Civil sobre o direito de propriedade (FERNANDES, 2002, p. 03).

O desenvolvimento das funções sociais da cidade é de grande importância para todos os seus habitantes, posto que todos os municípios são afetados pelas atividades desempenhadas em seu território (OSÓRIO, 2006, p. 196).

O grande desafio existente hoje para a efetivação das funções sociais da cidade é justamente a materialização da ordem jurídica criada pela Constituição de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, desafio esse especialmente direcionado aos operadores do Direito, mas de responsabilidade de toda a coletividade, dado que como afirma Alfonsin (2006, p. 186), a sociedade civil deve não só indignar-se contra as injustiças, como também lutar contra elas, por elementar respeito à cidadania e à dignidade das pessoas humanas.

2.2 A trajetória de reconhecimento do direito à cidade

Lefebvre (1991, p. 116) traz pela primeira vez ao mundo acadêmico a discussão sobre o direito à cidade, entendido pelo autor como o direito à vida urbana renovada e não simplesmente o direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais, acrescentando ainda que apenas a classe operária pode se tornar o agente desta realização.

² Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Entendendo a cidade como uma obra, o autor analisa que há uma contradição no direcionamento ao dinheiro, ao comércio. “Com efeito, a obra é o valor de uso e o produto é o valor de troca” (LEFEBVRE, 1991, p. 04).

O autor levanta o problema de exclusão do proletariado da cidade, com o surgimento dos subúrbios em Paris, em decorrência do processo de industrialização. Assim, a população afastada da cidade perderia o sentido da obra, a consciência urbana (LEFEBVRE, 1991, p. 17-18). O autor vê o direito à cidade, então, como uma queixa à crise cotidiana na cidade e como uma exigência de uma vida urbana alternativa, mais divertida (HARVEY, 2014, p. 11).

Entretanto, como analisa Harvey (2014, p. 15), a ideia do direito à cidade não surge dos modismos intelectuais e sim das ruas, como um grito de socorro dos oprimidos em desespero. Neste viés, pode-se concluir que a melhor fonte de compreensão deste direito são as reivindicações dos movimentos sociais urbanos, observadas no nosso cotidiano, por melhores condições de habitação, transporte, saneamento, enfim, por uma vida urbana digna.

Assim como em quase todas as cidades capitalistas, no Brasil há uma urbanização excludente que favorece os ricos e deixa o trabalhador pauperizado em uma situação de espoliação urbana, entendida como uma

somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta (KOWARICK, 2000, p. 22).

Kowarick (2000, p. 23) explica que essa espoliação urbana decorre do processo de acumulação capitalista, bem como da dinâmica das lutas e reivindicações, sendo fundamental que as camadas sociais pressionem o Estado para obter os elementos básicos para sua sobrevivência nas cidades.

Levando em conta que as estratégias sociais não são suficientes, isoladamente, para alcançar a justiça social nas cidades capitalistas, há a necessidade de mecanismos jurídicos para exigibilidade do direito à cidade. Assim é que se inicia a trajetória de reconhecimento do direito à cidade.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, a HIC (*Habitat International Coalition*) e a FCOC (*Frente Continental de Organizaciones Comunais*), promoveram a elaboração do Tratado sobre a questão urbana, denominado “Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis”. Neste

tratado pode-se depreender que o direito à cidade é definido como direito à cidadania, posto que este princípio, tido como fundamental, é entendido como

a participação dos habitantes das cidades e povoados na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças (ECO-92, 1992).

O Tratado sobre a questão urbana traz ainda como princípios fundamentais a gestão democrática da cidadania, “entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados submetidos ao controle e participação da sociedade civil”, e a função social da cidade e da propriedade, “entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade” (ECO-92, 1992).

Outro documento global importante foi a Agenda Habitat, elaborada durante a Conferência Global sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas, Habitat II, realizada em Istambul, em 1996. Nesta conferência foi introduzido o debate sobre o direito à cidade e reforma urbana. Ganha destaque nesse contexto o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano pelos organismos internacionais. Este reconhecimento do direito à moradia é considerado um passo embrionário para a construção do direito à cidade na esfera internacional (SAULE JÚNIOR, 2005).

O direito à cidade é reconhecido expressamente pela comunidade internacional na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico, em 2006. Em seu preâmbulo, consta que o documento é fruto de uma construção coletiva, que vem ocorrendo desde o Fórum Social Mundial de 2001, entre movimentos sociais, organizações não governamentais, redes nacionais e internacionais da sociedade civil que se comprometeram com a construção de cidades mais justas (FSM, 2006).

Este documento enfrenta a questão das altas taxas de urbanização no mundo e o fato da vida urbana interferir diretamente na forma que as pessoas humanas se relacionam umas com as outras e com o território. A Carta leva em conta a problemática dos modelos de desenvolvimento que vêm sendo adotados nas cidades, caracterizados pela geração de pobreza e pela falta de cuidado com o meio-ambiente. Assim, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade é um marco orientador de cidades mais humanas e sustentáveis:

Por sua origem e significado social, a Carta Mundial do Direito à Cidade é, antes de tudo, um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas. Está chamado a constituir-se em plataforma capaz de articular os

esforços de todos aqueles atores – públicos, sociais e privados – interessados em dar plena vigência e efetividade a esse novo direito humano mediante sua promoção, reconhecimento legal, implementação, regulação e prática (FSM, 2006).

Considerando que todas as pessoas devem ter direito a uma cidade sem qualquer tipo de discriminação, assim é concebido o direito à cidade:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (FSM, 2006).

Em outras palavras, o direito à cidade é definido como a possibilidade de o sujeito e a coletividade como um todo usufruir do espaço urbano de forma democrática e equitativa, consistindo em um feixe de direitos, como o direito à moradia adequada, ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, ao transporte, ao lazer. Com esses direitos vem deveres, como a distribuição da renda urbana, a democratização do acesso à terra urbana e aos serviços públicos, tudo como forma de concretização deste direito (PAIVA, 2012, p. 09).

No Brasil, o direito à cidade foi reconhecido pela Constituição Federal de 1988, ao garantir, em seu capítulo sobre política urbana, as funções sociais da cidade e o bem estar de seus habitantes. Antes da promulgação da Carta Magna não existiam dispositivos constitucionais específicos sobre desenvolvimento territorial e gestão urbana. É com o capítulo sobre política urbana que se estabelecem as bases da reforma urbana no país (FERNANDES, 2008, p. 04).

Como foi adiantado no primeiro tópico, a aprovação deste capítulo constitucional foi fruto de uma participação popular sem precedentes, tendo sido grande parte deste capítulo escrita com base na Emenda Popular de Reforma Urbana, formulada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (FERNANDES, 2008, p. 04).

Este Movimento surgiu em 1985, em meio ao percurso pós-1964, que culminou na Constituinte de 1988. Durante o regime político autoritário (que durou até 1984) a realização de uma reforma urbana foi inviabilizada, entretanto, nos anos 1970 e 1980, com a reabertura política, os temas de reforma urbana reaparecem e os movimentos sociais ganham visibilidade (SAULE JÚNIOR, UZZO, 2009, p. 259).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana assumiu o compromisso de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal, com a finalidade de uma nova cidade, inclusiva e democrática:

A proposta de emenda popular escrita pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana contou com a participação de seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil, e ainda o apoio de 48 entidades estaduais e locais (SAULE JÚNIOR, UZZO, 2009, p. 262).

Apesar da Emenda Popular de Reforma Urbana não ter sido aceita em sua integralidade, é uma conquista na história constitucional do país o estabelecimento, pela primeira vez, de uma política pública voltada para a questão urbana, o que ocorreu com o capítulo sobre política urbana da Constituição Cidadã.

Desta feita, o fato de as constituições anteriores não mencionarem uma política urbana específica, bem como o fato do Código Civil de 1916 não mencionar elementos principiológicos ou coletivos, fez com que a Constituição Federal de 1988 fosse o marco do direito à cidade, abrindo a possibilidade ainda de uma lei regulamentadora mais específica (BALDO, 2012, p. 44).

Após a constituinte, o recém-formado Fórum Nacional de Reforma Urbana passa a pressionar o Congresso Nacional para a regulamentação do capítulo sobre política urbana, consistente nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Foram doze anos até a promulgação da lei federal denominada Estatuto da Cidade:

Foram precisos mais de dez anos de discussões, emendas e substitutivos de toda ordem para que o projeto de lei nº 5.788 originalmente proposto em 1990 pelo Senador Pompeu de Souza que por sua vez era, pelo menos em parte, uma nova encarnação de diversos outros anteprojetos e projetos de leis discutidos ao longo de décadas, sendo que o projeto de lei nº 773/83 de autoria do Poder Executivo merece menção especial fosse finalmente aprovado, e o texto final de lei revela todas as dificuldades do tenso processo de negociação e barganha que se deu entre diversos interesses existentes acerca da questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2002, p. 02).

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), também chamado Lei do Meio Ambiente Artificial, propõe o desafio de cidades sustentáveis, constituindo o direito à cidade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estruturas basilares para o alcance da qualidade de vida no meio citadino (BALDO, 2012, p. 46).

Além do Estatuto da Cidade regulamentar os instrumentos urbanísticos previstos pela Constituição, também criou outros, que podem e devem ser utilizados pelos municípios

com a finalidade de promover a regulação dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, visando reverter o padrão e a dinâmica dos mercados especulativos que têm contribuído para a segregação espacial nas cidades (FERNANDES, 2002, p. 4-5).

De todo o exposto, pode-se concluir que o reconhecimento do direito à cidade no Brasil é bastante recente, embora a problemática de caos urbano seja uma realidade consolidada há várias décadas no país, sendo fundamental a disseminação do novo paradigma conceitual proposto pela Constituição Cidadã e pelo Estatuto da Cidade, de forma a reformar a tradição civilista que ainda resiste na visão ideológica de muitos juristas.

2.3 O capítulo sobre política urbana da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade

Como já apontado no item anterior, pela primeira vez na história nacional uma Constituição inseriu diretrizes jurídicas e políticas voltadas para o desenvolvimento urbano, através do capítulo denominado “Da Política Urbana”, constituído pelos artigos 182 e 183, inserido no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira.

Os artigos 182³ e 183⁴ preveem como deve ser conduzida a política de desenvolvimento urbano pelo Poder Público Municipal, com o objetivo de atender as funções sociais da cidade, ou seja, visando garantir aos cidadãos cidadãos habitação, trabalho, lazer, transporte, meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para a condução da política urbana é essencial a ação de planejar. Deste planejamento resulta o Plano Diretor, definido pela lei como “instrumento básico da política

³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

⁴ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

de desenvolvimento e expansão urbana”, sendo obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Entretanto, o dever de planejar é obrigação de todos os municípios brasileiros, independente do número de habitantes (MELO, 2010, p. 61).

Depreende-se do art. 182 da Constituição que o Plano Diretor deve indicar quando a propriedade urbana está cumprindo sua função social, bem como conter diretrizes e regras para ocupação da cidade. A Carta Magna foi além e introduziu também instrumentos para garantir o cumprimento desta função social da propriedade, quando no parágrafo 4º do artigo já citado coloca à disposição do município a desapropriação, o parcelamento e edificação compulsórios e o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo.

Maricato (2013, p. 175) analisa que o IPTU progressivo constitui o mais importante instrumento de arrecadação fiscal urbana previsto na Constituição, constituindo o principal meio de financiamento em cidades da Europa e Estados Unidos, podendo exercer um papel de destaque na busca da justiça urbana. Ocorre que, como analisa a autora, este imposto é deprimido no Brasil, bem como no restante da América Latina, posto que a valorização imobiliária é entendida como um direito do proprietário, havendo desconfiança com os governantes em relação à aplicação dos recursos e desinteresse dos próprios governantes em ampliar a arrecadação com medidas impopulares.

Por estar no âmago da questão urbana, a moradia ganha tratamento especial pela Constituição Federal, dispondo o art. 183 sobre formas de acesso à moradia, a primeira a usucapião urbana e a segunda a concessão, que pode ocorrer através do instituto da Concessão de Direito Real de Uso ou pela Concessão de Uso Especial para fins de moradia, prevista no art. 1º da Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001, que regula o referido instituto.

Assim, o direito à moradia deve ser efetuado por dois vieses, pelo planejamento da cidade de forma que ela possa ser usufruída por todos de maneira equitativa, o que inclui a implementação de políticas habitacionais, e pelos mecanismos de garantia de segurança da posse (MELO, 2010, p. 67).

Como já apontado anteriormente, a Lei nº 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade, regulamenta o capítulo da política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal. As inovações contidas na lei federal situam-se em três campos - conjunto de novos instrumentos urbanísticos, estratégia de gestão democrática e ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas (ROLNIK, 2001, p. 05).

Quanto aos novos instrumentos urbanísticos são previstos dispositivos que visam coibir a retenção especulativa dos terrenos urbanos e separar o direito de propriedade do potencial construtivo atribuído pela legislação urbana (ROLNIK, 2001, p. 05).

No primeiro grupo de instrumentos que visam coibir a retenção especulativa se encontram o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo. O Estatuto da Cidade, nos artigos 5^o e 6^o, disciplina os instrumentos do parcelamento e edificação compulsórios e introduz ainda o instrumento da utilização compulsória, a serem aplicados às áreas urbanas que não atendem sua função social, delimitadas pelo Plano Diretor (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 19).

Assim, o Plano Diretor deve, obrigatoriamente, indicar as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, nos termos do art. 42, I⁷, do Estatuto da Cidade.

Através do parcelamento ou edificação compulsória o Município impõe condições positivas (utilizar, construir, parcelar) ao proprietário para fins de atendimento da função social da propriedade. O instrumento da utilização compulsória, por sua vez, será aplicado aos imóveis edificados que não estão cumprindo com sua função social, podendo ser estabelecido pelo Plano Diretor usos de interesse urbanístico para tais imóveis, como, por exemplo, a habitação social (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 20-21).

Caso os proprietários descumpram os prazos existentes para parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o Poder Público Municipal poderá aplicar o IPTU

⁵ Art. 5^o Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1^o Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

§ 2^o O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3^o A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4^o Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5^o Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

⁶ Art. 6^o A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5^o desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

⁷ Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5^o desta Lei;

progressivo no tempo, mediante o aumento da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 24).

Com relação aos dispositivos que visam separar o direito de propriedade do potencial construtivo atribuído pela legislação urbana, o Estatuto da Cidade institucionaliza o Direito de Superfície e a Outorga Onerosa do Direito de Construir:

Ainda no campo dos instrumentos urbanísticos, o Estatuto consagra a idéia do Solo Criado, através da institucionalização do Direito de Superfície e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. A idéia é muito simples: se as potencialidades dos diferentes terrenos urbanos devem ser distintas em função da política urbana (áreas que em função da infraestrutura instalada devem ser adensadas, áreas que não podem ser intensamente ocupadas por apresentarem alto potencial de risco – de desabamento ou alagamento, por exemplo), não é justo que os proprietários sejam penalizados – ou beneficiados – individualmente por esta condição, que independeu totalmente de sua ação sobre o terreno. Desta forma separa-se um direito básico, que todos lotes urbanos devem possuir, dos potenciais definidos pela política urbana (ROLNIK, 2001, p. 06).

Outro ponto de destaque da Lei do Meio Ambiente Artificial reside na ampliação do espaço de cidadania, com a gestão democrática das cidades:

Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território (ROLNIK, 2001, p. 07).

O Plano Diretor, muito mais que um documento técnico, passa a contar necessariamente com a participação da população tanto na fase de elaboração e votação quanto na de implementação, o que é fundamental para que seja superada a tradição de plano-discurso de que fala Maricato (2013, p. 138), aquele que esconde a direção das políticas públicas, que obedecem a um plano não explícito.

Por fim, visando enfrentar a problemática da moradia, que é quiçá o problema mais latente no espaço urbano brasileiro, posto a realidade de ilegalidade gritante, em que parcela significativa da população brasileira vive em condição de irregularidade, o Estatuto prevê instrumentos de regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade.

Já no artigo 2º, XIV, da Lei nº 10.257/2001, a regularização fundiária é estabelecida como uma das diretrizes da política urbana. Para atender tal fim, o Estatuto previa a regulamentação da usucapião e a concessão de uso especial para fins de moradia, para imóveis públicos ocupados. No entanto, o Presidente da República vetou todos os artigos referentes à concessão, que veio a ser tratada por meio da Medida Provisória 2.220, de 2001.

Vê-se que importantes instrumentos foram previstos na Carta Magna e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, bem como outros dispositivos foram previstos pela legislação federal, tudo com vistas a alcançar cidades mais justas, belas e democráticas.

A moradia adequada está no cerne do direito à cidade, sendo essencial para o alcance de cidades sustentáveis a resolução da questão habitacional, o que pode ocorrer com a concretização da novel legislação urbanística, que combate a especulação imobiliária e o não cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana, bem como prevê mecanismos de regularização fundiária e de planejamento, o que inclui políticas habitacionais.

Desta feita, a nova ordem jurídica urbanística objetiva desenvolvimento urbano em harmonia com o meio ambiente, para que haja melhoria na condição de habitação dos cidadãos cidadãos, sendo fundamental o engajamento da população para cobrança da efetivação da legislação.

3 O DIREITO À MORADIA NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO SOB A ÉGIDE DO NEODENVOLVIMENTISMO

3.1 Reconhecimento formal do direito à moradia

A moradia, embora anteceda a propriedade, posto que a necessidade de ter um espaço como abrigo é inerente à condição humana e independente da qualidade de proprietário, teve seu tratamento legal posterior ao do direito de propriedade (PAGANI, 2009, p. 93). Tendo em vista a importância desse direito para a dignidade da pessoa humana, é relevante a abordagem acerca do reconhecimento do direito à moradia no país, entendendo que este direito não é concretizado, necessariamente, através da efetivação do direito de propriedade, constituindo-se em direito autônomo.

O direito à moradia, entendido por Rui Geraldo Camargo Viana (2000, p. 543) como necessidade primária do homem e condição essencial para dignidade, vez que indispensável à proteção da vida, da saúde e da liberdade, foi reconhecido pela primeira vez na ordem internacional na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948), conforme se depreende do constante no artigo XXV (1) do documento:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Posteriormente, o direito à moradia passou a ser reconhecido expressamente em diversos tratados e documentos internacionais, ganhando destaque o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, aprovado em 16 de dezembro de 1966, tendo entrado em vigor em 1976 (MELO, 2010, p. 34). No artigo 11 do Pacto consta que “os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e *moradia* adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida” (ONU, 1966).

Outro documento importante no que diz respeito à problemática habitacional é o Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, que embora não trate expressamente do reconhecimento do direito à moradia, em seu artigo 21⁸, estabelece que a lei pode subordinar a propriedade privada ao interesse social (MELO, 2010, p. 35).

⁸ Artigo 21 - Direito à propriedade privada

1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social (OEA, 1969).

No plano internacional ainda, cumpre destacar os documentos oriundos de duas grandes conferências sobre assentamentos humanos promovidas pela ONU, respectivamente em 1976 e em 1996, quais sejam – a Declaração de Vancouver, elaborada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, e a Agenda Habitat, elaborada na Conferência sobre Assentamentos de Istambul – Habitat II (SARLET, 2003, p. 340).

Na Declaração de Vancouver o direito à moradia adequada é assegurado como direito básico da pessoa humana. O documento acrescenta à visão de habitação a perspectiva dos assentamentos humanos, proclamando que o alcance de patamares básicos que assegurem a dignidade humana nesses assentamentos deve ser parte da política de desenvolvimento humano dos Estados. Há o reconhecimento de que os problemas relacionados à habitação estão diretamente ligados aos modelos de desenvolvimento econômico e social dos países e às injustas relações econômicas internacionais⁹ (GOMES, 2005, p. 43-44).

Por sua vez, na Agenda Habitat, além deste direito ter sido reafirmado como fundamental, houve previsão quanto ao conteúdo e extensão do direito à moradia, assim como das responsabilidades dos Estados signatários para sua efetivação (SARLET, 2003, p. 340).

A moradia adequada, na condição de direito fundamental social, foi incorporada na ordem constitucional pátria através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que modificou a redação do artigo 6º da CF/88, o qual passou a ter o seguinte teor: “São direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

⁹ “Noting that the condition of human settlements largely determines the quality of life, the improvement of which is a prerequisite for the full satisfaction of basic needs, such as employment, housing, health services, education and recreation,

Recognizing that the problems of human settlements are not isolated from the social and economic development of countries and that they cannot be set apart from existing unjust international economic relations,

Being deeply concerned with the increasing difficulties facing the world in satisfying the basic needs and aspirations of peoples consistent with principles of human dignity” (ONU, 1976).

Tradução livre:

“Notando que a condição dos assentamentos humanos determina em grande parte a qualidade de vida, a melhoria dos mesmos é um pré-requisito para a plena satisfação das necessidades básicas, tais como emprego, moradia, serviços de saúde, educação e recreação,

Reconhecendo que os problemas dos assentamentos humanos não são isolados do desenvolvimento social e econômico dos países e que não podem ser separados da existência de injustas relações econômicas internacionais existentes,

Sendo profundamente preocupados com as crescentes dificuldades que o mundo enfrenta na satisfação das necessidades básicas e aspirações dos povos consistentes com os princípios da dignidade humana”.

Esta emenda constitucional, conforme analisa Pagani (2009, p. 122), foi promulgada num contexto social de aumento descontrolado do déficit habitacional nas cidades brasileiras, que passaram a ser verdadeiros caos urbanos, com carência de saneamento básico, inadequados sistemas de saúde e educação públicos, que somados com a ausência de previsão constitucional do direito à moradia, fez com que houvesse uma pressão para inclusão do mesmo no rol de direitos sociais:

A situação crítica das áreas urbanas brasileiras com a falta de previsão constitucional para a questão dos assentamentos urbanos, frente à Agenda Habitat II exigiu, em caráter quase que emergencial uma Emenda Constitucional para incluir o direito à moradia entre os direitos sociais (PAGANI, 2009, p. 122-123).

No entanto, como analisa Sarlet (2003, p. 341), já havia menção à moradia em outros dispositivos constitucionais mesmo antes deste reconhecimento expresso:

No direito constitucional pátrio, em que pese ter sido o direito à moradia incorporado ao texto da nossa Constituição vigente (art. 6º) — na condição de direito fundamental social expresso - apenas com a edição da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, constata-se que, consoante já referido no voto da Deputada Federal Almerinda Carvalho, relatora do PEC nº 60/98, na Constituição de 1988 já havia menção expressa à moradia em outros dispositivos, seja quando dispôs sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 24, inc. IX), seja quando no artigo 7º, inciso IV, definiu o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre outros elementos, com moradia. Da mesma forma, a vinculação social da propriedade (art. 5º, XXIII, e artigos 170, inciso III e 182, parágrafo 2º), bem como a previsão constitucional do usucapião especial urbano (art. 183) e rural (art. 191), ambos condicionando, dentre outros requisitos, a declaração de domínio à utilização do imóvel para moradia, apontam para a previsão ao menos implícita de um direito fundamental à moradia já antes da recente consagração via emenda constitucional.

Ademais, como argumentam Rangel e Silva (2009, p. 64), era possível extrair o direito à moradia da interpretação das diretrizes emanadas dos princípios constitucionais. Tem-se como exemplo o princípio da dignidade da pessoa humana, apontado como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da CF/88), uma vez que a satisfação de necessidades existenciais básicas, entre elas a moradia, é essencial para uma vida digna.

Lado outro, tendo em vista que o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos, ressaltando-se o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, e levando em conta que este já foi incorporado ao direito interno, poder-se-ia afirmar que o direito à moradia já era expressamente assegurado na ordem interna, ao menos na condição de materialmente fundamental (SARLET, 2003, p. 342).

De qualquer forma, com a inclusão no rol dos direitos fundamentais sociais, supre-se lacuna que poderia ser alegada, pondo fim às controvérsias no que diz respeito ao reconhecimento do direito à moradia. Segundo Rui Geraldo Camargo Viana (2000, p. 544), o reconhecimento formal deste direito impõe esforços maiores ao Governo, em todos os seus níveis, no combate à problemática do déficit habitacional.

Para o autor, o direito fundamental social à moradia não deve ser compreendido como norma meramente programática, ou seja, apenas como uma meta a ser atingida. A relevância deste direito, segundo alega, “o qualifica como imprescritível, irrenunciável, inviolável, universal e, sobretudo, dotado de efetividade” (VIANA, 2000, p. 544-545). Neste viés:

Abriu o Congresso Nacional essa verdadeira caixa de Pandora onde, guardados a sete chaves, estavam contidos os anseios insopitáveis e a esperança dos cidadãos de acesso à moradia.

Incontroverso que as normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicação imediata, a teor da regra do § 1º do art. 5º da Magna Carta, não se pode olvidar que o "direito à moradia", por antes já inscrito em tratados internacionais subscritos pelo Brasil e, agora, alçado à dignidade de direito social constitucional, beneficia-se dessa regra de aplicação imediata (VIANA, 2000, p. 545).

Sobre esta questão da juridicidade dos direitos fundamentais de segunda geração debruçou-se Bonavides (2010, p. 564), o qual discorreu que os direitos sociais, culturais, econômicos, bem como os coletivos, dominaram as constituições do segundo pós-guerra e inicialmente passaram por uma fase de eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza, que exige uma prestação material do Estado, tendo sido remetidos para a esfera programática.

Explica o referido autor que posteriormente esses direitos atravessaram uma fase de crise de observância e execução. Contudo, com a formulação do preceito da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, os direitos sociais passaram a ser tão justiciáveis quanto os de primeira geração, não podendo ter sua eficácia recusada com base no caráter programático da norma (BONAVIDES, 2010, p. 564-565).

Neste mesmo sentido entende Dias (2011, p. 05), que afirma haver uma total vinculação do Poder Público na efetivação dos direitos sociais, justamente pelo fato de serem direitos fundamentais, dotados de aplicabilidade imediata, não podendo os mesmos serem considerados categorias de direitos que não fazem parte dos direitos fundamentais, defendendo a autora que o simples fato de existir um conjunto de determinações constitucionais referentes ao cumprimento dos direitos sociais, por si só, impõe a exigibilidade de cumprimento pelo Estado.

Pagani (2009, p. 124-125) posiciona-se no sentido de que há uma mudança de foco com a inclusão da moradia no rol dos direitos sociais, deixando de ser visto apenas como fruto da capacidade econômica das pessoas e passando a depender também do Estado, que deve assegurar este direito a todos os cidadãos a partir da instituição de políticas públicas.

Além disso, tendo em vista que o problema do déficit habitacional no espaço urbano está relacionado com a especulação imobiliária e com o descumprimento da função socioambiental da propriedade, conforme analisado no primeiro capítulo, é também função do Estado a promoção da fiscalização do setor imobiliário urbano. Este mesmo ponto de vista defende Pagani (2009, p. 131):

Concomitantemente, também é obrigação do Estado brasileiro promover políticas de regulamentação, fiscalização e intervenção no setor privado imobiliário urbano com o objetivo de que seja atendida a função social da propriedade, a regulamentação do mercado imobiliário e a regulamentação do uso e gestão do solo e do direito de construir.

Apesar da previsão constitucional, a questão habitacional ainda é um problema gritante na sociedade brasileira, notadamente nas cidades, posto que mais de 84% dos brasileiros vivem no meio citadino atualmente (DEL NEGRI, 2012, p. 99). O déficit habitacional no Brasil, segundo dados da Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, é de 6,940 milhões de unidades, sendo 85% na área urbana (BENEVIDES, 2014).

Assim, o legislador acrescentou o direito à moradia, através da emenda já citada, no rol dos direitos sociais e agora se pergunta o que ele representa e como deve ser entendido. O povo continua com dificuldades no quesito moradia e o pior é que a Constituição agora o prevê, sendo latente a necessidade de implementação do dispositivo (DEL NEGRI, 2012, p. 101).

Dessa forma, conclui-se que o direito à moradia não é um novo direito, posto que já estava presente em outros dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro, entretanto, seu exposto reconhecimento como direito fundamental social é de importância latente, posto que lhe confere uma outra significação, dado que passa a gozar de aplicabilidade imediata, impondo ao Estado maiores esforços na sua promoção, tendo em vista não poder ter sua eficácia recusada, sendo a problemática habitacional uma questão que deve ser tocada com premência pelo Poder Público.

3.2 Conteúdo do direito à moradia

O legislador constitucional referiu-se ao direito à moradia de forma genérica, sem adjetivá-lo, conforme se depreende do artigo 6º da Carta Magna¹⁰. Tal fato torna a discussão acerca do conteúdo deste direito ainda mais salutar, vez que da definição do aspecto conteudista decorrem importantes consequências para a efetivação de um direito.

A vinculação direta com a dignidade da pessoa humana é evidente no direito à moradia. Ter um lugar como abrigo é essencial para a garantia da intimidade, segurança, saúde, bem-estar e da própria vida. Assim, há um caráter diferenciado no direito à moradia, por se tratar de uma necessidade elementar à subsistência humana. Neste sentido compreendem Farias e Rosenvald (2012, p. 97):

O direito à moradia traduz necessidade primária do homem, condição indispensável a uma vida digna e complemento de sua personalidade e cidadania. Atua com eficácia normativa imediata, tutelando diretamente situações jurídicas individuais. É muito mais do que simplesmente o “direito à casa própria”, pois, como direito fundamental de segunda geração (ou dimensão), envolve a necessidade do Estado de cumprir obrigações de fazer, centradas na prática de políticas públicas capazes de garantir um abrigo adequado, decente e apropriado a quem necessita de um mínimo vital.

Vê-se, dessa maneira, que embora a norma constitucional não defina o conteúdo da moradia, para que a mesma seja compatível com a dignidade da pessoa humana, que é fundamento da República Federativa do Brasil, deve ser adequada, decente e apropriada. Ademais, como analisa Sarlet (2003, p. 347), levando em conta a previsão da moradia adequada na esfera dos tratados internacionais do qual o Brasil é signatário, como o Pacto Internacional de 1966, o direito à moradia não poderia ser interpretado como um direito a uma moradia não adequada.

É importante na definição do conteúdo do direito à moradia distingui-lo do direito de propriedade. A concretização do primeiro não ocorre, necessariamente, pela efetivação do segundo, vez que o direito à moradia pode existir sem a propriedade, devendo ser visto de forma desvinculada de um imóvel, como afirma Pagani (2009, 131):

O direito à moradia deve ser visto como um valor desvinculado de um imóvel, pois assim ele pode ser incidente em outras relações, que não somente a de propriedade, podendo ser abarcado pelas relações de locação, comodato, usucapião, concessão especial de uso para fins de moradia, concessão de direito real de uso, entre outros.

¹⁰ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Em verdade, tomando como parâmetro o critério da fundamentalidade material do direito à moradia, este poderá assumir posição preferencial em relação ao direito de propriedade, tendo em vista que uma pessoa sem a propriedade sobre um imóvel não estará obrigatoriamente privada de uma vida digna. Por outro lado, aquele que não dispôr de uma moradia com padrões compatíveis com uma vida saudável estará infalivelmente privado de dignidade (SARLET, 2009, p. 348).

Desta feita, o direito à moradia é um direito fundamental autônomo de proteção e objetos próprios, com a implicação de que não importa a forma de acesso à moradia, sempre haverá a defesa do mesmo pela normativa constitucional, conforme esclarece Abreu (2011, p. 397):

Existe, portanto, uma concepção genérica e autônoma da moradia que impõe a seguinte conclusão: não importa a espécie ou o meio pelo qual se acessa a moradia, se através da aquisição da propriedade, da locação imobiliária, “da compra da posse irregular”, da ocupação de áreas públicas ou privadas; a constituição da moradia, independentemente da espécie de moradia, implica, imediatamente, a atração de todo o arcabouço normativo atualmente vigente em sua defesa – se legítima ou não, é questão para cada caso concreto e suas circunstâncias.

Chegando-se à conclusão de que a moradia normatizada pela ordem constitucional consiste naquela adequada, e considerando o silêncio da Constituição pátria, cumpre formar uma definição de seu conteúdo buscando as disposições contidas nos tratados e documentos internacionais do qual o Brasil é signatário, dando ainda enfoque ao princípio da dignidade da pessoa humana, que de pronto indica que a moradia adequada deve atender a parâmetros mínimos essenciais para uma vida saudável.

Neste sentido, ganha destaque a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos¹¹, que define habitação adequada como aquela que oferece condições de vida sadia, com segurança, infraestrutura básica, prestação satisfatória de serviços públicos urbanos e acessibilidade, o que implica infraestrutura viária que permita o acesso decente e seguro à habitação (DIAS, 2011, p. 07).

Outro documento importante na definição do conteúdo do direito à moradia é o Comentário Geral nº 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que

¹¹ Sobre a qualidade de vida nos assentamentos humanos, destaca-se da referida declaração: “4. Para melhorar a qualidade de vida dentro dos assentamentos humanos, é necessário que combatamos a deterioração das condições que, na maioria dos casos, e sobretudo nos países em desenvolvimento, tomaram proporções de crise. Com esse objetivo, nós devemos abordar amplamente: os padrões de produção e consumo insustentáveis, sobretudo nos países industrializados; mudanças populacionais insustentáveis, incluindo alterações na sua estrutura e distribuição, com consideração prioritária a tendência a uma concentração excessiva; população sem-teto; aumento da pobreza; desemprego; exclusão social; instabilidade familiar; recursos inadequados; falta de infra-estrutura, de serviços básicos e de planejamento adequado; insegurança e violência crescentes; degradação ambiental e aumento da vulnerabilidade a desastres” (ONU, 1996).

estabelece algumas condições da moradia adequada, como a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços, gastos suportáveis, habitabilidade, adequação cultural, entre outros (MELO, 2010, p. 38).

Nesta senda, o direito à moradia engloba muito mais do que o direito a ter um teto e quatro paredes para habitar, o que se pode aferir pela própria interpretação sistemática da Constituição, devendo ser, portanto, uma moradia digna e adequada, que profira os requisitos necessários para um viver digno ao cidadão. Se não fosse assim seria um direito “pobre”. Neste sentido esclarece José Afonso da Silva (2005, p. 314):

O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47). Nem se pense que estamos aqui reivindicando a aplicação dessas constituições ao nosso sistema. Não é isso. É que a compreensão do direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. Não fosse assim seria um direito empobrecido.

Há ainda que se compreender que o direito à moradia possui duas funções, uma negativa (de defesa) e uma positiva (prestacional). Verifica-se a primeira dimensão na proteção da moradia contra agressões de terceiros, devendo o Estado e os particulares respeitarem e não tomarem qualquer medida violadora da moradia das pessoas¹². Na dimensão positiva impõe-se ao Estado a execução de políticas públicas que possibilitem moradia compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana para a população.

De todo o exposto, fica claro que a viabilização do direito à moradia está vinculada à efetivação do direito à cidade, uma vez que somente a partir do momento em que a população, muito mais do que apenas uma habitação, usufrui da cidade de forma equitativa (o que inclui acesso a serviços públicos satisfatórios, cultura, etc.) é que estará gozando de fato da moradia adequada. Esse mesmo entendimento é adotado por Baldo (2012, p. 88):

Sob esta ótica, a existência do direito à moradia enquanto direito social, com previsão expressa na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao passar pelo tema do direito à cidade e do direito ambiental, finaliza uma conexão

¹² Sobre este assunto Sarlet (2003, p. 364-365) discorre, afirmando que não se pode afirmar que o direito à moradia é absoluto, ou seja, completamente imune a restrições, vez que o poder público pode promover desapropriações, desde que com inequívoca finalidade social e coletiva, devendo haver a devida compensação dos expropriados, citando ainda a possibilidade de desocupação de áreas de proteção ambiental, ressaltando que de forma alguma os desapossamentos podem ocorrer de forma arbitrária.

direta entre esse contexto particular de direitos, estabelecendo, assim, uma interdependência imediata. Por outro lado, apresenta a ideia de uma atuação do Estado, por intermédio do Direito, no processo de modificação do *status* do direito à moradia.

Assim, importa compreender que a não efetividade do direito à moradia no espaço urbano brasileiro é resultado de vários fatores que impedem a satisfação das funções sociais da cidade, destacando-se dois: o padrão de cidade segregacionista existente¹³, que impôs o absolutismo mercadológico formal no acesso à moradia e conseqüentemente o predomínio da produção informal da moradia urbana, e o modelo de desenvolvimento adotado, que prioriza o setor imobiliário, o qual será analisado.

3.3 O modelo de neodesenvolvimentismo e suas conseqüências na efetividade do direito à moradia no espaço urbano brasileiro

Houve uma piora significativa da qualidade de vida nas cidades brasileiras nos últimos anos da década passada. Como já foi abordado, a urbanização no país foi fortemente influenciada por uma herança histórica pesada - escravagista, latifundiária - que estabeleceu a ilegalidade na forma de acesso à terra urbana e a marginalização destas áreas das políticas públicas. Tais fatos tornam ainda mais fortes os questionamentos sobre o que terá acontecido no país capaz de tornar a situação das cidades ainda pior (MARICATO, 2013, p. 20).

Para responder esse questionamento é necessário que seja feita uma análise do atual modelo neodesenvolvimentista adotado no país, que, como afirma Boaventura de Sousa Santos (2013, p. 94), possui uma relação complexa com os direitos humanos e que facilmente suscita a ideia de haver uma verdadeira incompatibilidade entre os mesmos.

Falar de Estado neodesenvolvimentista pressupõe opô-lo a duas outras formas de Estado – o liberal e o desenvolvimentista. O Estado liberal é aquele que é mínimo ou busca ser mínimo, apenas protegendo os direitos civis e assegurando o cumprimento dos contratos, não devendo interferir na economia, vez que supostamente o mercado regularia a si mesmo. Por sua vez, o Estado nacional-desenvolvimentista é aquele que intervém diretamente na economia visando o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012, p. 813).

¹³ No tópico 1.1 é explicado o desenvolvimento da cidade no Brasil nos moldes existentes hoje, segregacionistas, tendo-se ressaltado os fatores históricos que levaram à diferenciação espacial, como a disseminação do trabalho assalariado no país, ganhando destaque neste contexto a abolição da escravatura, e a Lei de Terras, que monetarizou e tornou absoluta a propriedade, vez que a compra devidamente registrada passou a ser a única forma de acesso à moradia legal, o que ocasionou a problemática da exclusão da população pobre do mercado imobiliário formal, tendo esta população recorrido ao acesso à moradia informalmente.

O Estado desenvolvimentista entrou em crise na América Latina nos anos 1980 devido a uma grave crise financeira – crise da dívida externa – que fragilizou os países latino-americanos, abrindo espaço para o consenso de Washington (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012, p. 813).

Após o colapso do bloco soviético, o neoliberalismo foi imposto, neutralizando as possibilidades alternativas de desenvolvimento que não se pautassem no Consenso de Washington, tendo o direito ao desenvolvimento se tornado o dever de desenvolvimento. Tal fato implicou em um desenvolvimento mais antissocial, mais vinculado ao crescimento econômico e com grandes custos sociais e ambientais (SOUSA SANTOS, 2013, p. 88). Sobre as repercussões das diretrizes neoliberais nas cidades discorre Vainer (2013, p. 37):

A adoção das diretrizes e concepções neoliberais que reconfiguraram as relações entre capital, Estado e sociedade a partir da última década do século passado teve profundas repercussões a respeito do lugar e do papel da cidade no processo de acumulação. [...] sob a égide do Consenso de Washington, a cidade passa a ser investida como espaço direto e sem mediações da valorização e financeirização do capital. Concebidas enquanto empresas em concorrência umas com as outras pela atração de capitais (e eventos, é óbvio), as cidades e os territórios se oferecem no mercado global entregando a capitais cada vez mais móveis (*foot loose*) recursos públicos (subsídios, terras, isenções).

No século XXI o padrão de desenvolvimento passou a apresentar novas características, decorrentes de mudanças significativas no contexto global, quais sejam: a alteração da economia em razão da emergência dos BRICS (Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul); os limites absurdos atingidos pelo desenvolvimento capitalista, o que acarretou uma crise civilizatória¹⁴; e a chegada de governos progressistas no início da década de 2000 em vários países da América Latina (SOUSA SANTOS, 2013, p. 88-90).

Segundo Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 812) a eleição de políticos nacionalistas e de esquerda foi possível em razão do fracasso das políticas neoliberais. O autor explica que, após o Consenso de Washington, políticas neoliberais foram implantadas na quase totalidade dos países latino-americanos e os resultados não foram surpreendentes, a instabilidade financeira e a desigualdade aumentaram.

A emergência desses governos progressistas coincidiu com um momento em que os produtos primários, agrícolas e matérias-primas sofreram uma valorização sem precedentes, modificando a situação de troca desigual entre os países da periferia e os países centrais, tendo as forças progressistas enxergado no *boom* dos recursos naturais uma

¹⁴ Segundo Sousa Santos (2013, p. 89) as diversas crises – alimentar, ambiental, energética, da grilagem e concentração de terra, da violência no campo, do consumo de agrotóxico, etc. – são manifestações de uma mesma crise, que se apresenta como crise civilizatória.

oportunidade única de realizar políticas sociais e redistribuição de renda (SOUSA SANTOS, 2013, p. 90-91).

Assim, os governos progressistas latino-americanos imprimiram ao modelo de desenvolvimento neoliberal um perfil próprio, com as seguintes características em comum: políticas de redistribuição de renda, recuperação da centralidade estatal e ampla liberdade às forças do mercado. Surge, dessa forma, um novo regime de acumulação – o neodesenvolvimentismo (SOUSA SANTOS, 2013, p. 91-93).

Boito Júnior (2012, p. 68) faz uma análise da política neodesenvolvimentista especificamente no contexto brasileiro, relacionando a ascensão política de uma nova burguesia nacional, proporcionada pelo Governo Lula, com o recente projeto econômico denominado neodesenvolvimentismo, nestes termos:

Queremos apenas afirmar que a trajetória recente da política econômica do Estado brasileiro é tal que os interesses da grande burguesia interna têm um peso cada vez maior nas iniciativas e medidas do Estado brasileiro. O marco inaugural desse processo foi a passagem, em 2002, da “era FHC” para a “era Lula”. Mais tarde, em 2006, na passagem do primeiro para o segundo Governo Lula, a ascensão política da grande burguesia interna no interior do bloco no poder tornou-se mais evidente. O projeto econômico que expressa essa relação de representação política entre os governos Lula e a grande burguesia interna é o projeto que poderíamos denominar neodesenvolvimentista (BOITO JÚNIOR, 2012, p. 68).

O autor referido define o neodesenvolvimentismo como o desenvolvimentismo possível no modelo capitalista neoliberal periférico, analisando que o modelo atual possui diferenças importantes em relação ao desenvolvimentismo do período de 1930-1980, destacando três delas – índices de crescimento econômico mais modestos; concentração nos setores de processamento de produtos agrícolas, pecuários ou de recursos naturais e nos segmentos de baixa densidade tecnológica da indústria de transformação; e, por fim, o modelo neodesenvolvimentista é muito mais voltado para o mercado externo do que seu antecessor (BOITO JÚNIOR, 2012, p. 69-70).

Esclarece Boito Júnior (2012, p. 72) que o neodesenvolvimentismo da grande burguesia interna necessita para seu sucesso do apoio do movimento operário e popular, que, por sua vez, demonstra insatisfação com o projeto de desenvolvimento. Desta feita, para sustentar a manutenção da política econômica o governo precisou realizar algumas concessões, como se vê:

O presidente tem um trunfo político próprio: pode se apoiar, graças aos programas de transferência de renda, nos trabalhadores pauperizados e desorganizados, com os quais logrou estabelecer uma relação política do tipo populista. A política econômica do governo propiciou também algum ganho ao sindicalismo – aumento do emprego no setor público e privado, melhoria salarial do funcionalismo público,

pequena recuperação do salário mínimo – além de oferecer uma isca ao movimento sindical: a oficialização das centrais sindicais. Como resultado, ganhou apoio da maior parte do movimento sindical. O governo implementou, também, políticas públicas dirigidas a reivindicações populares organizadas. O maior exemplo é o programa de construção e financiamento da casa própria denominado “Minha casa, minha vida”, programa que atende, ainda que de maneira limitada, reivindicações dos atuantes movimentos de sem-teto espalhados por todo o Brasil. Essas concessões a algumas reivindicações populares são motivo de insatisfação da burguesia, inclusive da grande burguesia interna que o governo representa [...] O governo, no entanto, preserva os interesses estratégicos da burguesia interna: não desencadeou nenhum processo amplo de regulamentação do mercado de trabalho ou de recuperação dos serviços públicos e dos direitos sociais (BOITO JÚNIOR, 2012, p. 73).

Nesta senda, percebe-se que apesar do modelo neodesenvolvimentista ter feito algumas concessões de cunho social, preservou os interesses da burguesia interna. Em verdade, este modelo é totalmente rígido em sua estrutura de acumulação e bem menos flexível do que se imagina na distribuição social. O neodesenvolvimentismo adquiriu uma legitimidade política que o modelo de desenvolvimento anterior nunca teve, graças à redistribuição social de renda. Neste viés, o lado destrutivo do modelo atual é ocultado sistematicamente, sendo necessário que sejam feitas denúncias às violações de direitos humanos largamente ocorridas no seio deste modelo e que são encaradas como custo inevitável do “progresso” (SOUSA SANTOS, p. 93).

No contexto atual o que se interpõe no caminho do crescimento econômico é trucidado enquanto obstáculo ao desenvolvimento, motivo pelo qual há uma ideia de incompatibilidade entre modelo de desenvolvimento adotado e a efetividade dos direitos humanos (SOUSA SANTOS, p. 93-94).

O que se percebe nas cidades brasileiras é que o modelo neodesenvolvimentista adotado pelo governo prioriza os interesses do mercado imobiliário e das empreiteiras, o que é facilmente percebido pelos rumos estabelecidos de total abandono da agenda da reforma urbana.

Maricato (2012, p. 26) analisa que quando finalmente o governo Lula retomou os investimentos em habitação e saneamento de forma mais decisiva, após quase trinta anos de estagnação, um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária fez com que as cidades tomassem rumos desastrosos, o que consiste em um verdadeiro paradoxo.

Ganham destaque entre as políticas implementadas pelo governo Lula e continuadas pelo governo Dilma Roussef dois programas - o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado ao investimento na infraestrutura econômica e social, e o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, elaborado por empresários da construção civil e do mercado imobiliário em parceria com o governo federal. Estes programas causaram

um crescimento na construção civil e um *boom* imobiliário de enormes proporções nas cidades brasileiras¹⁵ (MARICATO, 2013, p. 23).

Como consequência desse *boom* imobiliário a terra urbana sofreu uma valorização considerável, que resultou na expulsão da população pobre para regiões ainda mais periféricas. Com o processo de valorização o custo dos aluguéis foi inflacionado descontroladamente¹⁶, sem que o salário do trabalhador aumentasse. Destaca-se ainda que as ocupações informais de terrenos urbanos deixam de ser toleradas a partir do momento que estes sofrem valorização¹⁷, momento no qual os despejos forçados são retomados.

Destarte, Maricato (2012, p. 24) analisa que apesar da ampliação do mercado no período neodesenvolvimentista, que passou a incluir a classe média, e do programa do governo federal de produção de moradias para a baixa renda, a agressividade com que os capitais imobiliários assumiram o mercado imobiliário, destacando a ocorrência de despejos violentos e incêndios suspeitos em favelas e ocupações com potencial de valorização, só vem aumentando a desigualdade e a segregação no espaço urbano brasileiro.

Desta feita, com relação à diminuição do déficit habitacional os resultados do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” são insatisfatórios. Em 2008, o déficit habitacional no país era de 5,546 milhões de unidades de acordo com o Ministério das Cidades. Em 2009, o programa “Minha Casa, Minha Vida” foi lançado com a proposta de diminuição destes números. No final de 2010, apesar do programa ter atingido a meta de um milhão de casas construídas ou contratadas, o déficit habitacional passou a ser de 6,940 milhões de unidades (RIBEIRO, BOULOS, SZERMETA, 2014).

O que fica claro é que o programa “Minha Casa, Minha Vida”, tendo sido elaborado visando amenizar os impactos da crise econômica mundial iniciada em 2008, sempre objetivou salvaguardar os interesses do setor imobiliário. Ainda que o programa tenha seus méritos, tendo em vista que nunca tinha ocorrido um investimento tão significativo do

¹⁵ Maricato (2013, p. 23-24) esclarece no trabalho intitulado “É a questão urbana, estúpido!” que em 2009 o PIB brasileiro e da construção civil tinham sido negativos, em contrapartida, em 2010 o PIB nacional foi de 7,5% e o da construção civil 11,7%. Por sua vez, a taxa de desemprego da construção civil no período de 2009 a 2010 passou de 9,8% para 2,7%. O investimento privado no mercado residencial aumentou quarenta e cinco vezes e os subsídios governamentais também cresceram consideravelmente.

¹⁶ Em alguns bairros da periferia de São Paulo o valor médio dos aluguéis nos últimos cinco anos dobrou ou triplicou, tendo o mesmo ocorrido no Rio de Janeiro e em outras capitais brasileiras (RIBEIRO, BOULOS, SZERMETA, 2014).

¹⁷ Como analisa Maricato (2013, p. 161) no trabalho “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada pelo Estado, que deixa de exercer o poder de polícia. Entretanto, não é em qualquer localização que a mesma é tolerada. Naquelas localidades valorizadas pelo mercado a lei se aplica. Assim, nas áreas desvalorizadas ou desinteressantes para o mercado imobiliário a lei pode ser transgredida, o que evidencia que não é a norma jurídica que é aplicada, mas a norma do mercado.

governo à habitação popular, na realidade o programa atende muito mais à lucratividade dos empresários, não avançando na solução da problemática da moradia no país.

O que ocorreu nos últimos anos foi um crescimento sem precedentes do setor imobiliário, incentivado pelo maior acesso ao crédito e pela injeção de recursos públicos nas grandes construtoras através do PAC e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Com o crescimento rápido e intenso do capital imobiliário, os construtores investiram em terras e tornaram-se os maiores proprietários de terras urbanas, tendo o capital imobiliário se tornado o grande agente da remodelação urbana (RIBEIRO, BOULOS, SZERMETA, 2014).

Assim, é evidente que não é suficiente o governo realizar enormes investimentos em habitação popular se a ofensiva do capital imobiliário acarretar todos os anos em milhões de novos sem-teto que não suportam o aumento do valor dos terrenos urbanos:

Mesmo 1 milhão de novas casas não é capaz de compensar as outras 2,5 milhões de famílias jogadas à própria sorte pela ofensiva do capital imobiliário. Podem construir mais 2 ou 5 milhões e o déficit continuará aumentando se a política urbana não estabelecer limites às forças do mercado, ao invés de estimulá-las.

Mas é o progresso! Como ir contra ele? Seremos contra a ampliação do metrô, que também gera especulação? Contra a urbanização das favelas? Melhorias urbanas em geral? O capital costuma sempre jogar a pecha do atraso em qualquer obstáculo a seu desenvolvimento.

É evidente que melhorias de infraestrutura, serviços urbanos e condições de vida são imprescindíveis e devem ser inclusive aceleradas de forma profunda. Mas junto a elas é preciso vir medidas regulatórias do poder público para conter o capital imobiliário e a expulsão dos trabalhadores para regiões ainda mais periféricas (RIBEIRO, BOULOS, SZERMETA, 2014).

Ressalta-se ainda que a parcela populacional que recebe de 0 a 3 salários mínimos e representa 90,9% do déficit habitacional total tem sido privada de usufruir da política habitacional, posto que o plano de 2009 do programa “Minha Casa, Minha Vida” previa priorizar a população de baixa renda, mas não criou mecanismos para tornar isso possível. Neste sentido atesta Hirata e Oliveira (2012, p. 372):

Para a população onde se concentra o déficit, isto é, na faixa de renda de até 3 salários mínimos, a política de financiamento sozinha não viabiliza o acesso à moradia, já que se trata de uma população que não apresenta garantia de emprego e renda, ou seja, é insuficiente pensar política habitacional descolada de políticas de emprego, regularização fundiária, reforma agrária etc.

Ademais, outro fator contribui para a exclusão da população de baixa renda da política habitacional, qual seja: o fato de que as famílias que são cadastradas em outros programas não podem efetuar novo cadastro para o “Minha Casa, Minha Vida” (HIRATA, OLIVEIRA, 2012, p. 373).

O que se conclui de todo o exposto é que o modelo neodesenvolvimentista adotado no país nos anos 2000, embora tenha destinado volumes enormes de investimentos para as áreas sociais, a exemplo do PAC e do “Minha Casa, Minha Vida”, é um modelo baseado em um crescimento predatório, tendo em vista que continua visando atender os interesses do mercado prioritariamente, sendo, portanto, um modelo que, pelo menos nos moldes existentes hoje, impede a plena satisfação dos direitos humanos.

Especificamente sobre o contexto urbano brasileiro, o modelo neodesenvolvimentista tem servido aos interesses do capital imobiliário, que hoje é o grande agente da remodelação urbana, existindo um real abandono da regulação deste setor, que como consequência tem segregado mais ainda as cidades brasileiras e trazido um grande prejuízo aos trabalhadores urbanos, que se veem privados da possibilidade de adquirir moradia adequada, sofrendo cada vez mais um processo de expulsão para áreas mais periféricas.

É latente a necessidade de o Estado iniciar um enfrentamento ao setor imobiliário, retomando a abandonada agenda de política urbana e estabelecendo medidas regulatórias para conter a atuação do capital imobiliário. Os avanços institucionais - vide o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal, a inclusão da moradia no rol dos direitos fundamentais sociais e o Estatuto da Cidade – de nada servem se continuarem negligenciados.

A política de distribuição de renda implementada nos últimos anos é importante, incentiva o consumo e a geração de empregos, mas não garante a “distribuição da cidade”, ou seja, não assegura cidades melhores e mais igualitárias (MARICATO, 2012, p. 32).

É necessário admitir que depois de muitas conquistas institucionais as cidades brasileiras pioraram. Pioraram por conta deste modelo de crescimento insustentável, que garantindo de forma irresponsável os interesses do mercado imobiliário impede a efetividade de um direito à moradia adequada no espaço urbano brasileiro.

4 CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: O CASO DO VINHAIS VELHO, SÃO LUÍS/MA

4.1 Aspectos conceituais sobre conflitos fundiários urbanos

Como abordado no tópico anterior, houve um verdadeiro abandono da regulação do setor imobiliário, com um descontrole latente do preço da terra urbana. Com isso, predomina a especulação imobiliária e fundiária no país, acentuada nos últimos anos com o fenômeno de valorização da terra decorrente das políticas neodesenvolvimentistas, que através de programas como o PAC e o “Minha Casa, Minha Vida” ocasionaram um *boom* imobiliário nas cidades brasileiras.

Este contexto reproduz exclusão social e irregularidade fundiária, colocando as comunidades populares sob permanente ameaça de perderem suas casas, tendo em vista que, com o aumento do preço dos terrenos e imóveis urbanos, o trabalhador se vê em uma dessas duas situações – ou privado da possibilidade de arcar com o aumento do valor dos aluguéis e de adquirir residência no mercado legal, ou no risco de sofrer despejo, tendo em vista que localidades que outrora eram desinteressantes ao mercado passaram a ser.

É justamente essa situação, de disputa pela terra urbana, que dá origem aos conflitos fundiários urbanos. Assim, é no âmbito da luta pela moradia, seja através de ocupações de terrenos e imóveis que não cumprem sua função social, de reivindicações pela regularização fundiária, ou da resistência de populações de baixa renda em face da remoção imposta por empreendimentos públicos e privados, que se situam os conflitos fundiários urbanos (CAFRUNE, 2010, p. 202).

Müller (2014, p. 141) analisa que muito mais do que um problema jurídico, os conflitos fundiários urbanos são uma grave mazela social, cultural, política e econômica, que carece de uma política pública específica no Brasil. O autor esclarece que muito pouco tem sido feito no combate ao problema dos despejos, que em verdade vem sendo acentuado pelo poder público, com a realização de megaobras casadas com despejos.

O referido autor explica que, com o crescente assédio do setor imobiliário nas cidades brasileiras, as comunidades pobres são retiradas para áreas mais distantes do centro ou mesmo evaporadas da cidade, por meio de políticas municipais de indenização tipo “cheque despejo”, em que os valores são tão ínfimos que muitas vezes impedem as pessoas de adquirir moradia (MÜLLER, 2014, p. 141).

A Resolução nº 87/2009, do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), que recomenda a instituição de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, estabelece o conceito destes conflitos em seu artigo 3º:

Art. 3º. Para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, considera-se:

I. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Cafrune (2010, p. 209-212) analisa a temática da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, fazendo um histórico das tentativas do ConCidades de institucionalizar as discussões acerca dos conflitos fundiários urbanos. Destaca inicialmente a Resolução nº 31/2005 do ConCidades, a qual criou um grupo com a finalidade de: (a) realizar um mapeamento dos conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país; e (b) propor soluções ao problema, bem como o diálogo entre o Poder Judiciário, instituições essenciais à Justiça e o ConCidades. Posteriormente, apresenta a Resolução Administrativa nº 01/2006, que criou um Grupo de Trabalho sobre Conflitos Fundiários Urbanos, e por fim a Resolução nº 87/2009, fruto do consenso em torno da necessidade de uma norma nacional orientativa.

Importante destacar que o ordenamento jurídico brasileiro não contempla nenhuma legislação que garanta uma defesa mínima dos indivíduos e comunidades que enfrentam um processo de despejo, com exceção da Resolução Recomendada nº 87/2009, que é o único documento jurídico que trata do tema dos conflitos fundiários urbanos. Da mesma forma, na política urbana nacional o tema dos despejos é pendente¹⁸ (MÜLLER, AZEVEDO, 2014, p. 09-10).

Assim, vê-se que o tema dos despejos é negligenciado na política urbana nacional, carecendo de legislação específica. Embora o Brasil seja signatário de tratados e pactos internacionais sobre o assunto, não houve o tratamento pela legislação nacional, ressaltando-se que mesmo quando há possibilidade desse tratamento ocorrer, como acontece com a proposta de alteração do Código de Processo Civil, no capítulo das possessórias, os setores conservadores se organizam para que mudanças significativas não ocorram¹⁹ (MÜLLER, 2014, p. 142).

¹⁸ Ressalvam-se algumas raras experiências de mediação de conflitos fundiários, como a experiência do Estado da Bahia, que desde 2007, por iniciativa do governo estadual, inaugurou o Grupo de Trabalho de Mediação e Prevenção de Conflitos Fundiários, vinculado à Superintendência de Habitação do Governo; a experiência da Ouvidoria Agrária Nacional, que cria ações relacionadas à mediação de conflitos fundiários no campo; e a experiência do Centro de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos da Polícia Militar do Estado do Piauí, que funciona como um catalisador das ordens judiciais de despejo, atuando não simplesmente na garantia de força para o cumprimento da ordem, mas realizando tentativas de mediação do conflito antes do cumprimento da ordem, visando garantir o direito das pessoas atingidas (MÜLLER, AZEVEDO, 2013, p. 25-29).

¹⁹ Neste sentido, destaca-se o manifesto de insatisfação do Fórum Nacional de Reforma Urbana com o texto final do Projeto de Lei nº 8046/2010, que institui o Novo Código de Processo Civil. A insatisfação existe por conta de

Destarte, é preciso partir de uma visão crítica em relação ao tema dos conflitos fundiários urbanos, questionando-se o tratamento conferido majoritariamente, baseado na primazia do formalismo, na visão reducionista da complexidade do tema dos conflitos fundiários urbanos, na desqualificação da posse e na negação incidental dos direitos humanos (PNUD, 2013, p. 19). Neste sentido, posiciona-se Müller (2014, p. 142):

É por isso que é importante fortalecer o ponto de vista crítico quando se estuda o fenômeno dos conflitos fundiários urbanos [...] já que compreender esse fenômeno com os consensos até agora formados parece não resolver os problemas gerados pelos conflitos fundiários urbanos. É preciso criar novos consensos e novos diálogos. Os direitos humanos são um diálogo possível e não só possível, mas sim imprescindível quando se enfrentam o tema dos conflitos fundiários urbanos de modo crítico.

Em relação à questão da primazia do formalismo, o que se percebe claramente na sociedade brasileira é que os conflitos fundiários urbanos são tratados como um problema meramente judicial ou de polícia, sendo isto resultante de uma visão de propriedade como um direito que se contrapõe a todos (PNUD, 2013, p. 19). Sendo o Poder Judiciário considerado o único responsável a dar uma resposta a estes conflitos, o critério largamente utilizado, com raras exceções de jurisprudências mais progressistas, é aquele da lei processual civil, especificamente o do capítulo das ações possessórias, o que conduz inevitavelmente a despejos (MÜLLER, 2014, p. 154).

Este tipo de solução dada aos conflitos fundiários urbanos implica na violação do direito à moradia digna, do direito à cidade e até mesmo do direito à vida e à integridade física, levando-se em conta a relação de dependência existente entre esses direitos e mesmo a questão do uso excessivo da força nos atos de remoção.

Neste compasso, embora o direito à moradia adequada esteja consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, tanto a nível constitucional, quanto no Estatuto da Cidade e em outras legislações infraconstitucionais, o Poder Judiciário, na maioria dos casos, utiliza meramente a legislação civil e processual civil em suas decisões. Assim atesta a pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2013, p. 20):

Apesar da consolidação no ordenamento jurídico brasileiro do direito à moradia digna como uma garantia social, apesar dos princípios, diretrizes e regras emanadas do Estatuto da Cidade e das resoluções advindas do Conselho Nacional das Cidades,

ser fundamental para a efetivação da função social da propriedade que a mesma seja verificada em todos os processos judiciais de disputa pela posse ou propriedade de terrenos, e para tal é essencial a realização de audiência prévia em todos os conflitos fundiários coletivos. Ocorre que, ainda que a redação do art. 579 inclua a audiência de justificação prévia antes da liminar de reintegração de posse, existem alguns problemas, como a restrição da possibilidade de mediação aos casos de posse velha e a previsão facultativa da presença dos órgãos públicos (FNRU, 2013).

o Poder Judiciário, na maioria dos casos, privilegia a aplicação da legislação civil e processual civil para determinar a desocupação liminar e, por vezes, com uso de força policial das áreas submetidas a disputa.

Isso fica claro quando se verificam os resultados da pesquisa sobre “Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis” realizada no âmbito do Projeto Pensando o Direito nº 07/004-MJ/SAL/PNUD. Naquela pesquisa, foram pesquisadas decisões judiciais no Estado de São Paulo por um período de 20 anos, desde a Constituição Federal de 1988. Assim, a pesquisa apurou que, nesse ínterim, as ações judiciais com procedência total ou parcial do pedido remontam ao percentual de 71% (setenta e um por cento) dos casos, sendo que 27% (vinte e sete por cento) dessas decisões foi baseada na regularidade do título possessório, 20% (vinte por cento) com base na comprovação do esbulho possessório, e 17% (dezessete por cento) com base na comprovação da posse anterior do imóvel objeto da reintegração. Com efeito, a pesquisa deixa claro que a legislação processual civil é o grande guia das decisões judiciais sobre os conflitos fundiários, em detrimento das normas constitucionais e de toda uma legislação pátria garantidora do direito à moradia digna e à cidade.

Logo, outros direitos diretamente ligados à dignidade da pessoa humana e protegidos igualmente pela Carta Magna são desconsiderados. O direito à propriedade vem sendo tratado como hierarquicamente superior aos demais e a função da propriedade e da posse pouco tem tido relevância nas decisões judiciais, o que inviabiliza a solução adequada dos conflitos fundiários urbanos.

Dessa maneira, há um tratamento dos conflitos fundiários urbanos como uma mera disfunção social, sem uma análise da complexidade dos mesmos, o que implicaria na consideração de que outros direitos estão envolvidos em um caso de despejo e não unicamente a questão da propriedade. Implicaria ainda em considerar o que faz surgir esses conflitos, que não são apenas disfunções e sim um problema conjuntural da sociedade brasileira em relação à terra, que vem piorando com as enormes forças proferidas ao mercado. Por isso, Abreu (2011, p. 409) questiona:

Onde está a análise judiciosa do direito à moradia dos assentados, para explicar por que ele deve ceder frente a outros direitos e interesses? Onde está indicada a preocupação concreta com o destino dos assentados, após o despejo forçado? Não nas decisões judiciais – ao menos não na maioria delas!

Assim sendo, há uma desqualificação da posse dos indivíduos e comunidades vítimas desses conflitos, que são vistos como invasores, inimigos do meio ambiente ou entraves à realização de obras interessantes ao mercado imobiliário, ocorrendo uma negação de direitos a essas pessoas. Neste sentido, analisa a pesquisa do PNUD (2013, p. 20):

Via de regra, essas pessoas são consideradas culpadas por seu próprio drama, seja por serem classificadas como invasoras de imóveis privados; pelo fato de terem construído suas casas em locais inapropriados e ambientalmente frágeis – em encostas de morros, margens de rios, mangues e arroios, por exemplo; ou porque suas comunidades são vistas como entraves à realização de obras importantes sob a ótica do Poder Público e do mercado imobiliário.

Todo esse processo de desqualificação leva a uma tentativa de negação dos direitos dessas comunidades.

Ademais, no processo de remoção de indivíduos e comunidades, mesmo no caso de posse consolidada, o valor pago a título de indenização não reconhece o tempo de posse e tampouco indeniza a mesma, havendo tão somente a indenização das benfeitorias. Contudo, no caso de ocupação exercida em terras públicas, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que não gera direito à indenização por benfeitorias²⁰.

Dessa forma, é evidente a falta de relevância dada aos afetados pela ação de remoção, que, em regra, recebem um pagamento para expulsão imediata e demolição da moradia ou recebem aluguel social e são inscritos no programa “Minha Casa, Minha Vida” (MÜLLER, 2014, p. 149). Tais políticas são excludentes, tendo em vista que a indenização recebida muitas vezes é insuficiente para adquirir moradia no mercado legal e menos ainda na mesma área. Da mesma maneira, o aluguel social é criticado pelo seu valor diminuto, acrescentando-se ainda que o tempo que as famílias passam aguardando moradia definitiva leva ao aumento da demanda por aluguéis na região, o que ocasiona o inflacionamento do valor dos mesmos (PNUD, 2013, p. 61).

Não é por outra razão a necessidade de formar novos consensos, a partir de uma interpretação jurídica que leve em conta a necessidade de resguardo da dignidade da pessoa humana nos conflitos fundiários urbanos, o que será possível com a quebra de formalismos e com a consideração de direitos essenciais à vida digna, como o direito à moradia e à cidade.

Como nenhuma conquista por direitos vem sem luta social, Vainer (2007, p. 07-08) ressalta o potencial criador dos conflitos fundiários urbanos, afirmando que apenas estes são capazes de efetuar uma ruptura na cidade desigual e de desafiar as políticas urbanas, apontando como resposta a radicalização dos mesmos, com vistas a impor políticas transformadoras das dinâmicas fundiárias das cidades.

O contexto das cidades brasileiras evidenciado, marcado pelo déficit habitacional, especulação imobiliária e desqualificação da posse nos conflitos fundiários, é constatado na realidade urbana da cidade de São Luís/MA. Destaca-se que o estado do Maranhão, segundo dados de pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, possui o pior déficit habitacional relativo do país (CUTRIM, 2014).

Outrossim, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o valor do metro quadrado do Maranhão é o segundo mais caro do Nordeste. O

²⁰ Neste sentido o seguinte julgado: STJ - REsp: 808708 RJ 2006/0006072-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 18/08/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/05/2011.

crescimento do setor imobiliário e o maior poderio econômico dos habitantes são algumas das explicações dadas para o aumento em grande velocidade dos preços dos terrenos e imóveis (OIMPARCIAL, 2013). A cidade de São Luís, retrato da especulação imobiliária, é marcada por extremos, como se vê:

Em São Luís, a Península da Ponta d'Areia e o Calhau ainda são as localidades mais caras. Estes dois bairros são os principais contribuintes para o alto valor do metro quadrado na construção civil na capital maranhense. "O metro quadrado residencial mais caro de São Luís está na Península. O valor varia entre R\$ 5 mil e R\$ 6.500 dependendo da qualidade do material usado. Já no setor comercial, o mais caro fica na Avenida dos Holandeses onde o valor varia entre R\$ 2 mil e R\$ 2.500", declarou o proprietário da imobiliária Arremate Locar, Martinho Gomes.

Já segundo o sócio-proprietário da empresa Áurea Imobiliária, Paulo César Pereira Castellucci, são várias as possibilidades de um metro quadrado mais barato na grande Ilha de São Luís. "Conseguimos construir boas casas e já deixa-las prontas para habitação nos bairros da Raposa, Paço do Lumiar e São José de Ribamar com R\$ 50 mil. São boas localidades onde as pessoas da classe média e baixa podem adquirir boas casas e viver bem. É para onde o setor imobiliário destinado a esta classe este se voltando agora", revelou (OIMPARCIAL, 2013).

A problemática da moradia adequada é gritante na cidade de São Luís. Dados do Censo de 2010 do IBGE evidenciam que mais de um quinto da população ludovicense, exatamente um total de 232.912 pessoas, reside em aglomerados subnormais, que são as diversas formas de assentamentos irregulares (favelas, ocupações, palafitas etc.). Segundo a coordenadora da União Estadual por Moradia Popular, Creusamar de Pinho, além do déficit quantitativo de moradia, há a questão da qualidade precária dos imóveis disponíveis para morar, bem como a problemática do aumento das comunidades ameaçadas de despejo²¹ (OIMPARCIAL, 2012).

Desta feita, a cidade de São Luís/MA tem sofrido os impactos da valorização da terra urbana nos últimos anos, ocorrida com o crescimento das investidas do setor imobiliário. Há uma demanda maior por terra para construção de empreendimentos imobiliários, acrescentando-se que o Poder Público tem dado prioridade a obras viárias que favorecem o capital imobiliário. As comunidades que se encontram no caminho das investidas privadas e públicas têm sido vistas como obstáculos a serem superados, tendo muitas vezes seus direitos desconsiderados.

Com efeito, a cidade de São Luís/MA é um espaço de diversos conflitos fundiários urbanos atualmente, justamente em decorrência do contexto explicitado. Dentre os muitos conflitos existentes na capital optou-se por analisar o caso da comunidade Vinhais

²¹ Destaca-se sobre este assunto que, de acordo com levantamento elaborado pela FETAEMA, estão programados mais de 130 despejos em áreas urbanas e rurais no Estado do Maranhão neste ano, envolvendo centenas de famílias (LIMA, 2014).

Velho, atingida pela Via Expressa, um grande empreendimento viário realizado pelo Governo do Estado, através da Secretaria Estadual de Infraestrutura - SINFRA.

4.2 O caso da comunidade Vinhais Velho, São Luís/MA

A comunidade Vinhais Velho, localizada nas proximidades do bairro Recanto dos Vinhais, em São Luís/MA, representa um marco de fundação da cidade, posto ser uma das vilas mais antigas do Maranhão, conforme será visto. Como analisa Mota (2012, p. 01), a comunidade passou pelos vários momentos da história das Américas, do Brasil colônia até a atualidade.

A localidade, antiga terra dos índios Tupinambás, foi conquistada pelos franceses em 1612, quando uma Missão Francesa, depois de fundar um forte e as primeiras construções civis na ilha, conheceram Eussauap, uma das mais populosas comunidades indígenas de Upaon Açú²² (MOTA, 2012, p. 01). Neste mesmo sentido evidencia d'Abbeville (1874, p. 214), ao listar as aldeias da Ilha do Maranhão:

A decima-quarta chama-se Eussauap, isto é, «lugar onde se come carangueijos». É uma das maiores aldeias da Ilha, e onde há quatro Principaes. Chama-se o primeiro Tatu-açu «Tatu grande» o segundo umas vezes Coras-Açu, «Pesçoço comprido», e outras Mauary-açu, nome tirado de um grande pássaro branco, o terceiro Tayaçu «o javali» o quarto Tapyyre-êuire «coxa de vaca».

Em 1615 os franceses deixaram a localidade, em razão de articulações diplomáticas, momento no qual os portugueses iniciaram o processo de colonização. Então, instalou-se na localidade a primeira missão jesuítica no Maranhão, que deu o nome de Uçaguaba à comunidade indígena de Eussauap (MOTA, 2012, p. 01).

Eussauap passou a se chamar Uçaguaba e posteriormente Aldeia da Doutrina, pelos jesuítas. As missões jesuítas no Grão-Pará enriqueceram enormemente com o trabalho compulsório dos indígenas missionários, o que levou a Coroa Portuguesa, que se sentiu ameaçada, a expulsar os padres da Companhia de Jesus em 1759 e 1760. Assim, os bens dos jesuítas foram confiscados e as aldeias elevadas à categoria de vila. Em 1757, a Aldeia da Doutrina tornou-se Vila de Vinhais (MOTA, 2012, p. 01-02).

Após a saída dos jesuítas, as populações indígenas sofreram um processo de servidão disfarçada, acreditando-se que durante todo o século XIX houve a expulsão das populações nativas e a ocupação de terras por fazendeiros. Na comunidade Vinhais Velho algumas famílias descendentes da nação Tupinambá resistiram em torno da secular capela de

²² Como era chamada a Grande Ilha de São Luís.

São João Batista, preservando a cultura tradicional nas práticas de seus moradores (MOTA, 2012, p. 05).

Mesmo depois de todo o processo de especulação imobiliária, deflagrado na cidade de São Luís nos séculos XX e XXI, a comunidade Vinhais Velho havia conseguido manter-se²³. Ocorre que, em 2011, as famílias tradicionais desta vila centenária se viram ameaçadas pelo empreendimento Via Expressa, realizado pelo Governo do Estado, através da Secretaria Estadual de Infraestrutura – SINFRA.

O empreendimento Via Expressa consiste em uma via pavimentada que interligará as avenidas Carlos Cunha, Jerônimo de Albuquerque e Daniel de La Touche²⁴, com extensão total de 9.795,96 km, composta por seis pistas de rolagem e cinco pontes (SINFRA, 2010). A obra é realizada pelo Governo do Estado sob justificativa de interesse público, vez que em tese traria melhorias ao tráfego e ao deslocamento das pessoas na cidade de São Luís.

Em contrapartida, de pronto é possível refutar essa justificativa, uma vez que a Via Expressa claramente não foi planejada de forma adequada para essa finalidade, posto que interligará avenidas absolutamente congestionáveis, permitindo o escoamento do trânsito apenas entre os shoppings centers da cidade²⁵ (SODRÉ; DIAS, 2012, p. 08). Tal fato pode levar à conclusão de que o empreendimento, em verdade, tem a finalidade de favorecer o capital imobiliário, valorizando os terrenos e imóveis urbanos na região, e de incentivar o consumo, vez que favorece o deslocamento dos consumidores dos shoppings centers da cidade.

A Via Expressa foi anunciada em 2011 pelo Governo do Estado como um presente aos 400 anos da cidade de São Luís, que seria comemorado em 2012, conforme notícia veiculada pelo Imirante (2011). Ironicamente, a solenidade de assinatura da ordem de serviço do empreendimento pela governadora Roseana Sarney e pelo secretário de Infraestrutura, Max Barros, aconteceu no Sítio Santa Eulália²⁶, que viria a ser negativamente impactado pela referida via.

Como afirma Lucas Moraes Santos (2013, p. 10), a despeito das massivas propagandas do governo estadual em celebração da obra, a Via Expressa apresenta enormes

²³ Destaca-se que a comunidade havia conseguido manter-se, mas com dificuldades, uma vez que, como analisa Mota (2012, p. 05), a partir da década de 80 a mesma passou a ser ameaçada pelas investidas do capital imobiliário, que buscava espaços para expandir.

²⁴ Com isso, haverá a ligação dos bairros Renascença e Jaracati aos bairros do Cohafuma, Recanto dos Vinhais, Ipase e Maranhão Novo.

²⁵ Esclarece-se que nas extremidades da referida via encontram-se quatro shoppings centers, de um lado os shoppings São Luís, Jaracati e Monumental/Tropical, e de outro lado o Shopping da Ilha.

²⁶ Classificado pelo Plano Diretor de São Luís (2006) como área de uso sustentável.

problemas, tendo em vista que traz danos insustentáveis ao meio ambiente natural e cultural, bem como às populações tradicionais que habitam a região impactada pelo empreendimento, o que será demonstrado.

Em relação aos impactos da obra na comunidade centenária Vinhais Velho, o que foi observado foi um total descaso por parte do Governo Estadual com essa população tradicional, descendente do povo Tupinambá. Como demonstra requerimento feito por Domingos Francisco Dutra Filho e Neusilene Nubia Feitosa Dutra (2011 p. 130-132)²⁷, no bojo do Inquérito Civil nº 145/2011²⁸, os moradores da comunidade não tinham tido acesso a informações elementares acerca do empreendimento, embora requeridas à SINFRA.

Em outro requerimento, feito por moradores da comunidade Vinhais Velho no âmbito no inquérito civil supracitado, é esclarecido que não houve qualquer discussão com a comunidade sobre o empreendimento, que poderia vir a atingir 35 famílias residentes na localidade. É informado ainda que o Governo do Estado havia oferecido valores irrisórios a título de indenização, insuficientes para repor os danos que possivelmente seriam causados pela obra. Ademais os signatários esclareceram que desconheciam se a área tinha sido desapropriada ou cedida pela União, concluindo que o governo vinha sonhando informações aos moradores e ainda assim avançando na execução das obras, destruindo quintais da comunidade e reservas naturais (ALVES E OUTROS, 2011, p. 136-139).

Esclarece-se que os moradores da comunidade Vinhais Velho só souberam que teriam que deixar suas casas quando ocorreu visita da equipe técnica da Caixa Econômica Federal – CEF em setembro de 2011, momento no qual as obras já haviam iniciado, o que causou revolta na população. Acrescenta-se que o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Maranhão – CREA/MA realizou uma avaliação paralela dos imóveis e constatou defasagens em relação às avaliações feitas pela CEF, o que evidencia que as indenizações propostas pelo governo não correspondiam ao real valor dos imóveis (LIMA, 2012). Neste sentido, o seguinte relato:

A história de vida de Olegário Batista Ribeiro, de 77 anos, se mistura com a existência do Vinhais Velho, um dos bairros mais antigos de São Luís. Ele nasceu no bairro e quer morrer ali. A lembrança da infância, o nascimento de filhos e netos de Olegário estão ligados ao local, assim como os registros históricos dos primeiros moradores, os povos indígenas, durante o período colonial.

[...]

Ele contou que a avaliação que a CEF fez de sua casa, no ano passado, foi de R\$ 29 mil. Foi considerada apenas a área construída, desconsiderando-se a área total do

²⁷ Ambos advogados que acompanharam o caso da comunidade Vinhais Velho.

²⁸ Inquérito instaurado pelo Parquet da 5ª Promotoria Especializada na Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural.

terreno de 35 metros de comprimento por 36 metros de fundo, onde há árvores frutíferas, flora nativa, um poço e até um açude.

“Já o Crea avaliou a casa do Olegário em R\$ 283 mil e o terreno em R\$ 1 milhão”, contou Aldemir Batista Ribeiro de Assunção, de 61 anos, sobrinho e vizinho do seu Olegário, que também corre o risco de perder sua moradia.

Aldemir, igualmente, teve a casa avaliada bem abaixo do valor real. A CEF avaliou em R\$ 41 mil, mas com a nova averiguação técnica do Crea subiu para R\$ 284 mil.

Apesar das cifras, o mais importante para os moradores é o valor sentimental do lugar em que vivem (LIMA, 2012).

Além dos moradores da comunidade Vinhais Velho terem sido excluídos de qualquer debate acerca do empreendimento e dos impactos urbanísticos, ambientais e sociais que viriam a ser acarretados, os mesmos foram desconsiderados no bojo do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental - EIA/RIMA. O mesmo ocorreu com os impactos que seriam causados ao Patrimônio Cultural Edificado existente na comunidade²⁹, que não foram considerados no estudo de impacto ambiental (MPE/MA, 2012a, p. 14).

Tais fatos levaram à mobilização da comunidade Vinhais Velho, com a promoção de diversas ações de resistência pelo Comitê de Amigos do Vinhais Velho, formado por moradores, parlamentares, religiosos e representantes de organizações como a Cáritas Arquidiocesana de São Luís, Cáritas Brasileira Regional do Maranhão, Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz, Comissão Pastoral da Terra - CPT, Comitê Padre Josimo, Conselho Indigenista Missionário - Cimi, Irmãs de Notre Dame e Sociedade Maranhense de Direitos Humanos - SMDH. Entre as ações destacam-se a realização de missa campal, abaixo assinado em prol da permanência dos moradores, apresentações culturais, entre outras (RIBEIRO, 2012).

Além dos impactos evidenciados ao direito à moradia da população do Vinhais Velho e ao Patrimônio Cultural Edificado presente na comunidade, a obra em comento também ocasiona impactos aos sítios arqueológicos existentes na localidade e ao meio ambiente.

Neste interim, destaca-se que a obra foi licitada sem que se fizesse qualquer menção ao patrimônio arqueológico presente na região, fato que foi atestado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Ademais, apesar da expedição da Recomendação n.º 07/2011-ASS/PR/MA à Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA e à SINFRA, visando à salvaguarda do patrimônio arqueológico, as recomendações não foram seguidas, o que resultou na mutilação do sítio arqueológico existente no Vinhais Velho (MPF/MA, 2012, p. 03-07).

²⁹ A centenária igreja de São João Batista e seu largo, que são objeto de tombamento pelo Decreto Estadual nº 9.652, de 10 de agosto de 1984.

Em relação aos impactos ao meio ambiente, ressalta-se que o empreendimento implica na eliminação de pelo menos 1,46,35 ha (um hectare e 46,35) de manguezais e nascentes, ou seja, de áreas de preservação permanente – APP. Ressalta-se que à época em que as obras foram iniciadas estava em vigor o antigo Código Florestal, Lei nº 4.771/65, que determinava que ainda que pudesse haver a supressão de APP em casos de utilidade pública, a autorização para tal estava condicionada à adoção de medidas mitigadoras e compensatórias. Ocorre que no processo de Autorização de Supressão de Vegetação nº 76/2011, utilizado para iniciar as obras em 2011, não constava a indicação de tais medidas (MPE/MA, 2012a, p. 04-05).

Dessa forma, vê-se que o empreendimento Via Expressa é marcado por uma série de irregularidades, trazendo impactos inestimáveis à comunidade quadricentenária Vinhais Velho.

De todo o exposto, observa-se que o Governo Estadual, embora ciente da existência dessa comunidade, que representa um marco da história maranhense, desconsiderou a mesma quando da declaração de utilidade pública³⁰ da área para fins de construção do empreendimento Via Expressa. E mais, ainda ofereceu indenizações diminutas aos moradores nos autos dos processos de desapropriação, que variavam entre R\$ 25 mil e R\$ 35 mil (VIVIANI; CAMILO, 2012), valores esses insuficientes para adquirir moradia na mesma área, hoje supervalorizada.

Assim, a crítica efetuada no tópico 3.1 sobre o tratamento largamente dado aos conflitos fundiários urbanos é válida para o caso específico do Vinhais Velho, posto que fica claro que a comunidade foi vista como um mero entrave a ser superado pelo Poder Público para a realização de um empreendimento interessante ao mercado imobiliário, qual seja, a Via Expressa.

Da mesma maneira, é aplicável a crítica feita no supracitado tópico à desqualificação da posse das comunidades, inclusive das consolidadas, que é o caso da vila em comento, uma vez que os valores oferecidos inicialmente pelo governo foram irrisórios, o que demonstra a irrelevância dada aos afetados pela obra, e conseqüentemente a falta de preocupação com a concretização do direito à moradia adequada da população. Ora, a remoção de famílias nestas condições faz com que as mesmas sejam levadas a ocupar áreas marginais ou periféricas da cidade, acentuando os problemas urbanísticos e tirando a possibilidade de uma moradia que seja adequada.

³⁰ A área foi declarada de utilidade pública através do decreto nº 27.416, de maio de 2011, emitido pela governadora Roseana Sarney.

Acrescenta-se outra crítica, qual seja a ausência de preocupação com o vínculo dos moradores com aquela localidade, fruto de tradições centenárias, que imprimem uma relação diferenciada daquele grupo social com a terra. Desconsiderar essa condição da comunidade tradicional³¹ com o território que ocupa historicamente é ferir a proteção dada pela nova dogmática constitucional à diversidade cultural do país³² e colocar em risco a própria identidade desse povo, que é fundamental para preservação da dignidade humana, como observam Holder e Silva (2010, p. 08):

[...] os diversos povos que vivem em seus costumes próprios, reproduzindo suas tradições milenares, se auto reconhecendo como segmento diferenciado da sociedade envolvente, merecem o direito à preservação de sua singularidade sociocultural, posto que sem ela, perderiam sua identidade enquanto povo, fator indissociável da preservação de sua dignidade humana.

Em suma, o caso do Vinhais Velho trata-se de um entre tantos episódios de expropriação de comunidades tradicionais e de baixa renda³³ ocorridos no Maranhão e no país como um todo, resultado de um modelo de desenvolvimento que prioriza o progresso econômico em detrimento de direitos essenciais para a dignidade humana, como o direito à moradia adequada, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à preservação da diversidade cultural, e, em um âmbito mais amplo, o direito à cidade.

Morar adequadamente nas cidades brasileiras vem sendo cada vez mais uma tarefa árdua para as classes mais pobres, que têm constantemente seus direitos ignorados pelo Poder Público, o qual segue a lógica dos interesses do capital imobiliário. Assim ocorreu no caso analisado do Vinhais Velho, em que um empreendimento de interesse público duvidoso foi tido como de importância ímpar, ao cabo que os impactos a uma comunidade quadricentenária foram desconsiderados. Essa situação de violação de direitos fez com que o Poder Judiciário fosse provocado, como se passará a ver.

³¹ Almeida (2004, p. 12) esclarece que população tradicional é aquela que se autodefine enquanto tal, como se vê: “A própria categoria “populações tradicionais” tem conhecido deslocamentos no seu significado desde 1988, sendo afastada mais e mais do quadro natural e do domínio dos “sujeitos biologizados” e acionada para designar agentes sociais, que assim se autodefinem, isto é, que manifestam consciência de sua própria condição. Ela designa, deste modo, sujeitos sociais com existência coletiva, incorporando pelo critério político-organizativo uma diversidade de situações correspondentes aos denominados seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros e pescadores que têm se estruturado igualmente em movimentos sociais”.

³² Ver os artigos 215 a 216-A da CF/88.

³³ Neste sentido expõe Mota (2012, p. 06): “Importante ressaltar que Vinhais Velho não se constitui num caso isolado. O interior do Estado do Maranhão e as áreas periféricas da ilha de São Luís vêm passando por este processo desde a década de setenta do século XX, quando grandes projetos expulsaram de suas terras comunidades tradicionais. No interior da ilha inúmeras comunidades foram expropriadas para a implantação da Alumar e da Companhia Vale do Rio Doce. Nos últimos anos, as obras financiadas pelo PAC, novamente ameaçam comunidade tradicionais, que se veem obrigadas a se alojar de qualquer forma nos bairros de ocupação ilegal”.

4.3 Análise crítica das respostas judiciais ao conflito fundiário urbano da comunidade Vinhais Velho, São Luís/MA

Conforme analisado, a construção do empreendimento Via Expressa, realizado pelo Governo do Maranhão, gerou uma série de impactos à comunidade quadricentenária Vinhais Velho, que viu sua própria existência e história ameaçadas pela obra em comento, tendo em vista a necessidade de remoção de diversas famílias imposta pelo Poder Público e o perigo de degradação do meio ambiente natural e cultural³⁴ existente na localidade.

O conflito fundiário urbano em questão, gerado pelo empreendimento estadual, deu origem a respostas judiciais, as quais se pretende abordar neste tópico. Para tal, analisar-se-á a Ação Civil Pública (ACP) cautelar nº 17400-54.2012.8.10.0001 (TJ/MA), que versa acerca dos impactos causados à comunidade Vinhais Velho, do perigo de acidente e destruição dos bens tombados existentes no local e da degradação das áreas de preservação permanente³⁵.

No âmbito deste processo, o judiciário mostrou uma atuação paradoxal diante da mesma demanda, ou seja, o empreendimento Via Expressa. Ora atuou favoravelmente à execução da obra nos moldes pretendidos pelo Poder Público, com o conseqüente desrespeito a diversos direitos fundamentais, ora de forma distinta, mostrando-se sensível aos direitos da população local e da sociedade brasileira como um todo, conforme se passará a ver.

Inicialmente será feita a exposição da ACP cautelar nº 17400-54.2012.8.10.0001, que tramita atualmente na Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca de São Luís, ajuizada em maio de 2012 pelo Ministério Público Estadual (MPE) em face do Estado do Maranhão e da Construtora Marquise.

A ação trata da incompletude do Estudo de Impacto Ambiental quanto à quantificação de manguezais e quanto aos impactos causados sobre a Vila de Vinhais Velho e sobre os bens tombados presentes na região. Aponta ainda falha no licenciamento, posto a necessidade de implementação de medidas mitigadoras e compensatórias, obrigatórias no caso de supressão de APP (MPE/MA, 2012a, p. 03-19).

É destacado na ação que a Via Expressa passará aproximadamente a 80 metros da Igreja São João Batista e a 15 metros de seu largo, impactando, dessa maneira, os bens tombados. Ademais, é ressaltado que o empreendimento impõe alterações ao uso do solo

³⁴ Trata-se da degradação aos manguezais e nascentes e do perigo de destruição do patrimônio cultural edificado, consistente na Igreja São João Batista e seu largo (bens tombados), e dos sítios arqueológicos presentes na região.

³⁵ Esclarece-se que existe outro processo (ACP nº 11310-73.2012.4.01.3700), que tramita na 8ª Vara da Justiça Federal, versando sobre os danos ocasionados ao patrimônio arqueológico existente na região do Vinhais Velho, no qual houve celebração de acordo, o qual não será objeto de análise neste trabalho.

local, impactando ocupações habituais, efetuadas pelos moradores há mais de 300 anos (MPE/MA, 2012a, p. 03-19).

Tendo em vista os danos iminentes, foi requerida liminarmente a condenação do Estado do Maranhão e da Construtora Marquise a suspender as obras e desapropriações no trecho da Via Expressa que atinge a comunidade Vinhais Velho³⁶, bem como a suspender as obras que acarretam supressão de APP³⁷ (MPE/MA, 2012a, p. 03-19).

Esclarece-se que primeiramente a ação tramitava na 3º Vara da Fazenda Pública de São Luís, tendo o magistrado titular desta exarado despacho recebendo a ação e deixando para apreciar a liminar após as contestações dos réus - do Estado do Maranhão, no prazo de 60 dias, e da Construtora Marquise, no prazo de 30 dias (TJ/MA, 2012a, p. 237).

Contra esta decisão o MPE/MA (2012b, p. 239-243) interpôs embargos de declaração, apontando obscuridades, consistentes na não observância dos trâmites processuais cabíveis à ação cautelar, cujos prazos são inferiores aos lançados no despacho, bem como na ausência de fundamentação para a postergação da manifestação sobre o pedido liminar.

O magistrado *a quo* decidiu sobre os embargos declaratórios afirmando a desnecessidade de fundamentação do despacho no que tange à postergação da apreciação da liminar para após as contestações, vez que restaria fácil concluir que a medida foi tomada como forma de contar com mais elementos para análise. Quanto à inobservância dos prazos adequados, o juízo reconheceu ter de fato ocorrido erro na apreciação dos mesmos, acolhendo os embargos parcialmente (TJ/MA, 2012b, p. 245-251). Nestes termos:

EM CONCLUSÃO, acolho parcialmente os presentes embargos de declaração para, suprimindo o erro apontado, determinar o seguinte: cite-se o ESTADO DO MARANHÃO para, no prazo de 20 (vinte) dias, ofertar resposta à ação, com base no art. 802 c/c art. 188 do Código de Processo e Civil, bem como a CONSTRUTORA MARQUISE S/A para, no prazo de 10 (dez) dias querendo, contestar a ação, com base no art. 802 c/c art. 191 do Código de Processo Civil (TJ/MA, 2012b, p. 250-251).

Vê-se que esta decisão ignorou a urgência do pedido liminar, uma vez que as obras poderiam atingir a qualquer momento a comunidade Vinhais Velho e o patrimônio cultural existente na região, trazendo danos irreversíveis aos moradores e a toda a sociedade brasileira, sem que houvesse qualquer demonstração da imprescindibilidade da localidade ser

³⁶ Suspensão requerida até que fosse demonstrada a imprescindibilidade da comunidade, da Igreja São João Batista e de seu largo serem impactados pela obra, com autorização e definição de medidas mitigadoras e compensatórias.

³⁷ Suspensão requerida até que fossem definidas as áreas suprimidas e os locais para a execução das medidas compensatórias.

impactada pelo empreendimento. Da mesma maneira, o *periculum in mora* era evidente no que diz respeito à supressão de mais manguezais sem a devida compensação.

Assim, é clarividente a falta de razoabilidade na decisão, vez que o magistrado deveria forçosamente, em face da urgência, analisar o pedido liminar de pronto, posto que direitos fundamentais seriam postos em risco do contrário. Este tipo de atuação do Poder Judiciário acaba por se alinhar ao modelo neodesenvolvimentista, posto que não traz uma ruptura com a histórica realização de grandes empreendimentos interessante ao poder público e ao mercado, que violam diversos direitos, como ocorre no caso da Via Expressa.

Contra esta decisão interlocutória, que indeferiu a concessão de liminar, o MPE (2012c, p. 259-275) interpôs agravo de instrumento, alegando estar-se diante de impactos irreversíveis, o que ensejaria a aplicação do princípio da precaução para a salvaguarda dos bens ambientais e culturais, razão pela qual a decisão deveria ser reformada.

A Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Maranhão, através de voto do Desembargador Relator Marcelo Carvalho Silva, acolheu o agravo de instrumento, deferindo a tutela antecipada pleiteada, consistente na suspensão das obras da Via Expressa nos trechos que atingem a comunidade Vinhais Velho e as áreas de manguezais (TJ/MA, 2012c, p. 280-299). Posteriormente, o juiz *a quo* reconsiderou a decisão agravada, determinando a suspensão das obras e desapropriações nos trechos requeridos (TJ/MA, 2012d, p. 300).

Estas decisões se mostraram sensíveis aos direitos fundamentais em risco de violação com a continuidade das obras e desapropriações nos trechos apontados. Em verdade, decisões desse viés não são observadas habitualmente na atuação do judiciário, uma vez que a primazia dos interesses econômicos é uma realidade na sociedade brasileira.

Das decisões antagônicas no mesmo processo, é facilmente perceptível a insegurança e imprevisibilidade de atuação do poder judiciário, que por vezes ignora a violação iminente de direitos da população, como ocorreu na primeira decisão exposta, e noutras atua positivamente na proteção dos mesmos, como nestas últimas decisões. Sobre este assunto discorre Bruzaca (2014, p. 105-106):

Como se percebe, inexistente um judiciário forte no que diz respeito à previsibilidade e segurança das decisões, bem como um capaz de assegurar a tutela de direitos coletivos e difusos. Não se pode olvidar que esta condição não é e nem poderia ser culpa exclusiva do judiciário: trata-se, como destacado anteriormente, da consagração de uma cultura jurídica, que afeta as profissões e as formas jurídicas.

Apesar de ter sido deferida a liminar pleiteada, em atenção aos diversos direitos em risco de violação pelo empreendimento Via Expressa, através de outro instrumento jurídico, qual seja o pedido de suspensão de liminar nº 0004790-57.2012.8.10.0000, ajuizado

pelo Estado do Maranhão, o Desembargador Antônio Guerreiro Júnior, à época Presidente do Tribunal de Justiça do Maranhão, determinou a imediata continuidade das obras do empreendimento (TJ/MA, 2012e, p. 358-362).

O argumento utilizado para fundamentar a decisão consistiu no perigo manifesto de lesão à ordem pública, tendo em vista estar-se diante de caso envolvendo contratos milionários, ocasionado pela suposta invasão indevida da esfera de atuação do Executivo pela liminar deferida no processo nº 17400-54.2012.8.10.0001 (TJ/MA, 2012e, p. 358-362).

Nestes termos:

O caso aqui tratado envolve contratos no importe de R\$ 55.139.849, 53 (cinquenta e cinco milhões, cento e trinta e nove mil, oitocentos e quarenta e nove reais e cinquenta e três centavos).

Dessa forma, é inegável que a determinação judicial suspendendo as obras e desapropriações em trecho da Via Expressa configura lesão à ordem pública, por indevida interferência do Poder Judiciário na seara administrativa do Poder Executivo, dificultando a regular execução dos serviços públicos e o devido exercício das funções administrativas por suas autoridades constituídas (TJ/MA, 2012e, p. 361).

Esta decisão, que suspende a execução da liminar e conseqüentemente consagra os interesses econômicos do Estado do Maranhão, reforça a crítica aqui efetuada de atuação contraditória do judiciário. Assim, as soluções judiciais se mostram insuficientes nos conflitos que envolvem demandas sociais, tendo em vista que o judiciário não assume uma postura voltada à efetivação de direitos sociais e coletivos, como analisa Bruzaca (2014, p. 106):

Com isso, a pretensão de previsibilidade das normas jurídicas [...] é inexistente. Se, por um lado, não continua proferindo decisões única e exclusivamente voltadas para a consolidação do modelo de desenvolvimento dominante, por outro, não assume uma mudança voltada para a consagração de direitos sociais e coletivos.

Wolkmer (2001, p. 97-99) discorre sobre essa incapacidade do sistema jurídico estatal solucionar satisfatoriamente os conflitos coletivos de dimensão social, afirmando tratar-se de uma profunda crise paradigmática em face dos novos e contraditórios problemas existentes, diretamente relacionada com a cultura jurídica nacional, que, construída sobre uma racionalidade técnico-dogmática, se mostra incapaz de acompanhar o ritmo das transformações sociais.

O autor aludido faz uma crítica à histórica atuação do Poder Judiciário, nestes termos:

[...] trata-se de um órgão elitista que, quase sempre ocultado pelo “pseudoneutralismo” e pelo formalismo pomposo, age com demasiada submissão aos ditames da ordem dominante e move-se através de mecanismos burocrático-procedimentais onerosos, inviabilizando, pelos próprios custos, seu acesso à imensa maioria da população de baixa renda (WOLKMER, 2001, p. 100).

São apontadas por Wolkmer (2001, p. 108-110) três atitudes do Poder Judiciário frente aos conflitos fundiários: uma primeira atuação tradicional predominantemente, com a simples aplicação da legislação estatal oficial; uma segunda atuação inoperante em nível crescente, quando em face da incapacidade do Judiciário a resolução dos conflitos se dá através de negociações na via administrativa; e uma terceira atuação alternativa, na qual, por razões de relevância pública e justiça social, direitos são reconhecidos.

No processo analisado observa-se a atuação tradicional na decisão que suspendeu a execução da liminar, determinando a continuidade das obras da Via Expressa; e uma atuação alternativa nas decisões que deferiram a tutela antecipada, suspendendo as obras do empreendimento e desapropriações nos trechos requeridos. O que resta evidente é que a falta de coerência do Judiciário serve para manter a negação de direitos, como ocorreu no caso da comunidade Vinhais Velho.

Não é por outra razão que Shiraishi Neto (2007, p. 31) afirma que o direito como tradicionalmente formulado tem servido como obstáculo às pretensões dos povos e comunidades tradicionais. O direito é apresentado como universal/único, desconsiderando-se a pluralidade, tendo como resultado atuações hegemônicas que se mostram insuficientes na resolução dos conflitos.

Sousa Santos (2011, p. 99-101) analisa que a organização judicial controlada por um pequeno grupo de juízes de alto escalão contribui para o isolamento social do Judiciário, que mantém um distanciamento da sociedade e dos movimentos sociais. Esse problema se reflete nas críticas da população às respostas dadas pelo judiciário brasileiro às suas demandas, que são críticas justificadas, tendo em vista a grande insensibilidade do Judiciário em relação aos problemas e direitos dessas pessoas.

O autor referenciado destaca ainda que para satisfazer a procura de direitos da grande maioria dos cidadãos das classes populares são necessárias profundas transformações do sistema judiciário:

É essencial termos a noção da exigência que está pela frente. Para satisfazer a procura suprimida são necessárias profundas transformações do sistema judiciário. Não basta mudar o direito substantivo e o direito processual, são necessárias muitas outras mudanças. Está em causa a criação de uma outra cultura jurídica e judiciária. Uma outra formação de magistrados. Outras faculdades de direito. A exigência é enorme e requer, por isso, uma vontade política muito forte (SOUSA SANTOS, 2011, p. 38).

De todo o exposto, é latente que o caso do Vinhais Velho não é um episódio isolado de atuação desfavorável e incoerente do Poder Judiciário às demandas populares. Existe um problema conjuntural no sistema judiciário, o qual impede que conflitos estruturais da sociedade brasileira possam ser solucionados de forma satisfatória, como acontece com os conflitos fundiários urbanos. Assim, é imprescindível uma mudança de paradigma jurídico, capaz de romper com o modelo de desenvolvimento excludente vigente no país, que é um dos grandes responsáveis pelo caos vivenciado nas cidades brasileiras.

Importante trazer à baila que o processo analisado (ACP cautelar nº 17400-54.2012.8.10.0001), ajuizado em 2011, ainda está tramitando, não tendo sido ainda sentenciado. Ressalta-se que: 1) nunca houve processo de definição do entorno dos bens tombados; 2) até hoje não foi feita a compensação ecológica; 3) moradores da comunidade Vinhais Velho foram desapropriados por conta da obra³⁸; 4) o empreendimento Via Expressa tem previsão de ser entregue em dezembro de 2014.

Com isso, é possível aferir que enquanto não houver uma ruptura com a lógica de remodelação das cidades segundo os interesses do setor imobiliário, continuarão a ocorrer mais casos semelhantes ao do Vinhais Velho, consistentes na expulsão de famílias de baixa renda das áreas interessadas ao mercado imobiliário para dar espaço a grandes empreendimentos, o que implica, em grande parte, na violação dos direitos à moradia e à cidade dos atingidos³⁹.

³⁸ Ressalta-se que apesar do Poder Judiciário não ter evitado as desapropriações nos trechos da Via Expressa que atingem a comunidade Vinhais Velho, por conta das mobilizações dos moradores foi possível uma redução do número de famílias desapropriadas. Inicialmente, seriam em torno de 40 residências desapropriadas (CAMILO, 2011), com as negociações da SINFRA junto à comunidade, o número diminuiu para 8 imóveis (ARAGÃO, 2012).

³⁹ Podendo ocorrer violação de diversos outros direitos nesse processo de expulsão, como foi observado na análise do caso do Vinhais Velho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, nas últimas décadas ocorreram importantes avanços institucionais no que diz respeito ao direito à cidade e à moradia. Pela primeira vez houve o estabelecimento de uma política pública voltada para a questão urbana, com o advento de um capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 - marco do reconhecimento do direito à cidade no Brasil.

Outra conquista no campo institucional foi a regulamentação deste capítulo constitucional pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que propõe o desafio das cidades sustentáveis. O direito à moradia – cerne do direito à cidade – também foi reconhecido pela nova ordem constitucional através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

Contudo, paradoxalmente, após todos esses avanços, as cidades tomaram rumos desastrosos. O governo federal adotou nos anos 2000 o modelo neodesenvolvimentista e com isso tem priorizado os interesses do setor imobiliário, ao cabo que a agenda de reforma urbana foi completamente abandonada.

Este modelo de desenvolvimento, apesar de implicar em vultosos investimentos públicos nas áreas sociais, inclusive no setor habitacional com o programa “Minha Casa, Minha Vida”, não tem avançado na construção de cidades mais justas e igualitárias, sendo completamente insatisfatório em relação à resolução do problema habitacional.

Como já analisado, as políticas neodesenvolvimentistas, destacando-se o PAC e o programa “Minha Casa, Minha Vida”, atendem muito mais à lucratividade dos empresários do que à demanda por moradia adequada no país. Em verdade, a problemática em relação à terra urbana piorou nos últimos anos, uma vez que estas políticas implementadas ocasionaram um crescimento sem precedentes da construção civil e um *boom* imobiliário nas cidades brasileiras.

Com efeito, este cenário gerou uma valorização do preço dos terrenos urbanos, o que vem ocasionando a expulsão da população pobre das áreas interessantes ao mercado imobiliário para áreas periféricas (ou ainda mais periféricas) por conta ou de não suportarem o inflacionamento do valor dos aluguéis ou da retomada dos despejos forçados.

Este contexto, qual seja de abandono da regulação do setor imobiliário, descontrole do preço da terra urbana e ameaça constante às comunidades populares, gera disputa pela terra, ou seja, conflitos fundiários urbanos. Como exposto na pesquisa, o tratamento que vem sendo conferido a estes conflitos, tanto judicialmente quanto extrajudicialmente tem sido negativo, destacando-se que inexistente legislação no ordenamento

jurídico brasileiro garanta uma defesa dos indivíduos que enfrentam um processo de despejo, da mesma forma que inexistente uma política urbana nacional voltada à temática dos despejos.

A atuação conferida majoritariamente pelo Judiciário aos conflitos fundiários urbanos mostra-se insatisfatória, uma vez que não há uma postura voltada à consagração de direitos sociais e coletivos, não havendo uma atuação capaz de romper com o modelo de desenvolvimento excludente vigente no país.

A falta de coerência do Judiciário, que ora profere decisões sensíveis aos direitos da população e ora profere decisões favoráveis aos interesses meramente econômicos dentro do mesmo processo, evidencia a insegurança e imprevisibilidade na atuação do mesmo em conflitos estruturais da sociedade.

Assim, conclui-se que enquanto o Estado não tomar uma posição de enfrentamento ao setor imobiliário, retomando a abandonada agenda de política urbana e estabelecendo medidas regulatórias, os avanços institucionais de nada servirão, visto que continuarão negligenciados, e a situação das cidades continuará a piorar, tornando-se, cada vez mais, uma utopia a efetividade do direito à moradia no espaço urbano brasileiro.

Da mesma forma, é imprescindível uma mudança de paradigma jurídico, que possibilite uma solução adequada aos conflitos fundiários urbanos, sendo necessário para tal profundas transformações no sistema judiciário, capaz de criar uma outra cultura jurídica e judiciária não alinhada aos interesses do mercado, como já analisado.

O conflito fundiário urbano envolvendo a comunidade Vinhais Velho trata-se de um entre tantos casos de expropriação de comunidades populares ocorridos no Brasil segundo a lógica neodesenvolvimentista - para dar lugar a empreendimentos interessantes ao mercado imobiliário.

A análise deste caso serviu para demonstrar como as populações afetadas por grandes empreendimentos são desrespeitadas, havendo uma verdadeira desqualificação da posse dessas pessoas e ausência de preocupação com o resguardo dos direitos à moradia e à cidade. Ademais, observou-se neste caso a atuação desfavorável do Judiciário, que ao decidir incoerentemente acaba por negar direitos. Desta feita, o quadro existente nas cidades brasileiras de desenvolvimento predatório impede a efetividade do direito à moradia, sendo premente a necessidade de uma ruptura com a lógica neodesenvolvimentista vigente no espaço urbano brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. In.: **Rev. Direito GV**, São Paulo, dez. 2011, vol.7, no.2, p. 391-416.
- ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que eu não estou” à relação entre a pobreza e função social da terra no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais**. In.: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v. 6, n. 1, maio, 2004. p. 9-32.
- BALDO, Iumar Junior. **Direito à cidade: uma possibilidade a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental**. Curitiba: Multideia, 2012.
- BOITO JR., Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: GALVÃO, Andréia; BOITO JR., Armando (orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?. In: **Economia e Sociedade**, Campinas-SP, vol. 21, 2012.
- BRUZACA, Ruan Didier. **A tutela do modo de vida tradicional de remanescentes de quilombos e a atuação do Judiciário no contexto maranhense da duplicação da Estrada de Ferro Carajás**. 2014. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – UFMA, São Luís. 2014.
- CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do Debate Teórico à Construção Política. In.: **Revista da Faculdade de Direito Uniritter**, Porto Alegre, v. 1, n. 11, p. 197-217, 2010.
- D'ABBEVILLE, Claude. **História da missão dos padres capuchinhos na ilha do Maranhão e terras circunvizinhas**. São Luiz: Typ. do Frias, 1874. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/221724>>. Acesso e: 24 out. 2014.
- DEL NEGRI, André. **A divisão no espaço urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- DIAS, Daniella S.. O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. In: **Revista Eletrônica do CEAF**, Porto Alegre, vol. 01. n. 01, 2012.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. v. 5. 8. ed. Bahia: Editora JusPODIVM, 2012.
- FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. **URBANA**, Caracas, v. 7, n. 30, jan. 2002. Disponível em: <http://www2.scielo.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-05232002000100004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 12 abr. 2014.

_____. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além**: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil>>. Acesso em 12 abr. 2014.

GOMES, Francisco Donizete. **Direito fundamental social à moradia**: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. 2005. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – UFRGS, Porto Alegre. 2005.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

HIRATA, Francini; OLIVEIRA, Nathália C.. Os movimentos dos sem-teto de São Paulo no contexto neoliberal. In: GALVÃO, Andréia; BOITO JR., Armando (orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.

HOLDER, Julianne; SILVA, Maria dos Remédios Fontes. Proteção à identidade indígena e quilombola: uma análise à luz do multiculturalismo e da abertura constitucional. In: **Revista Constituição e Garantia de Direitos**. v. 4, n. 2, 2010.

HOLSTON, JAMES. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

MARICATO, Ermínia. **Cidades no Brasil**: neodesenvolvimentismo ou crescimento predatório. 2012. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/erminia-brasil_cidades-_paper_h._2012-_2013-1.pdf>. Acesso em 10 out. 2014.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In.: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando consensos. 3 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. p. 121-192.

_____. É a questão urbana, estúpido!. In: MARICATO, Ermínia [et al]. **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELO, Lúcia. **Direito à moradia no Brasil**: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MÜLLER, Cristiano. Possibilidades de empoderamento da luta contra os despejos a partir da teoria crítica dos direitos humanos. In.: MÜLLER, Cristiano; AZEVEDO, Karla Fabrícia Moroso Santos de (orgs.). **Os conflitos fundiários urbanos no Brasil: estratégias de luta contra os despejos e empoderamentos a partir da teoria crítica dos direitos humanos**. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014. p. 141-157.

_____; AZEVEDO, Karla Fabrícia Moroso Santos de (orgs.). **Experiências de mediação de conflitos fundiários urbanos no Brasil**. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2013.

_____; _____. Introdução. In.: MÜLLER, Cristiano; AZEVEDO, Karla Fabrícia Moroso Santos de (orgs.). **Os conflitos fundiários urbanos no Brasil: estratégias de luta contra os despejos e empoderamentos a partir da teoria crítica dos direitos humanos**. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014. p. 9-12.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PAIVA, Ana Maria Seixas Pamponet. Cidade, espaço de democracia e consolidação de direitos – contribuições da carta mundial do direito a cidade. In.: **Architecton** – Revista de Arquitetura e Urbanismo. vol. 02. n. 01, 2012. Disponível em: <<http://www.faculadadedamas.edu.br/revistas/index.php/arquitetura/article/view/219>>. Acesso em 12 abr. 2014.

RANGEL, Helano Marcio V.; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. In: **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, vol. 06. n. 12, 2009.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (org.). **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo: Polis, 2001.

_____. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SANTOS, Lucas Moraes. Zoneamento ambiental e plano diretor como instrumentos necessários à preservação do meio ambiente natural e cultural – Uma análise crítica da construção da Avenida Via Expressa em São Luís-MA. In.: **II Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva**. São Paulo, 2013.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. In.: **Revista Direito e Democracia**, Canoas-RS, vol. 04. n. 02, 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (org.). **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo: Polis, 2001.

_____. **O Direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Instituto Polis, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/artigo>>. Acesso em 08 mai. 2006.

_____; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2014.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. A particularização do universal: povos e comunidades tradicionais em face das Declarações e Convenções Internacionais. In.: SHIRAIISHI NETO, Joaquim (org). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: uea, 2007. p. 25-53.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SODRÉ, Erika Suzana Pereira; DIAS, Luiz Jorge Bezerra da Silva. A implantação da Via Expressa e seus impactos ambientais em São Luís (Maranhão). In.: **XVII Encontro Nacional de Geógrafos**. Belo Horizonte, jun. 2012. Disponível em: <www.eng2012.org.br/>. Acesso em: 17 out. 2014.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**, In: SOUSA SANTOS, Boaventura de; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VAINER, Carlos. **Conflitos Fundiários Urbanos**. In.: Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Salvador, ago. 2007. Disponível em.: <<http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/textovainer.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Ermínia [et al]. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 35-40.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. Direito à Moradia. In.: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 95, p. 543-552, 2000.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

ALVES E OUTROS. Manifestação processual. In.: TJ/MA. **Ação Civil Pública Cautelar nº 17400-54.2012.8.10.0001**. São Luís, 2011. p. 136-139.

DUTRA FILHO, Domingos Francisco; DUTRA, Neusilene Núbia Feitosa. Manifestação processual. In.: TJ/MA. **Ação Civil Pública Cautelar nº 17400-54.2012.8.10.0001**. São Luís, 2011. p. 130-132.

ECO-92. **Tratado sobre a questão urbana**: Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis. Disponível em: <http://www.aspan.org.br/tratado_ongs/37-QUESTAO_URBANA.PDF>. Acesso em 12 abr. 2014.

FNRU. **NOTA PÚBLICA sobre a Reforma do Código de Processo Civil**. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/images/manifestos/Nota-Publica-Reforma-do-CPCi.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2014.

FSM. **Carta Mundial pelo Direito à cidade**. 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2014.

MPE/MA. Embargos de declaração. In.: TJ/MA. **Ação Civil Pública Cautelar nº 17400-54.2012.8.10.0001**. São Luís, 2012b. p. 239-243.

_____. Petição Inicial. In.: TJ/MA. **Ação Civil Pública Cautelar nº 17400-54.2012.8.10.0001**. São Luís, 2012a. p. 3-19.

_____. Agravo de Instrumento. In.: TJ/MA. **Ação Civil Pública Cautelar nº 17400-54.2012.8.10.0001**. São Luís, 2012c. p. 259-275.

MPF/MA. Petição inicial. In.: JF/MA. **Ação Civil Pública nº 11310-73.2012.4.01.3700**. São Luís, 2012.

OEA. **Pacto de São José da Costa Rica**. 1969. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/oea/oeasjose.htm>>. Acesso: em 20 out. 2014.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948. Disponível em: <http://apcrsi.pt/legislacao/19481210_declaracao_universal_dos_direitos_humanos.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais**. 1966. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **The Vancouver Declaration of Human Settlements**. 1976. Disponível em <<http://ww2.unhabitat.org/declarations/vancouver.asp>>. Acesso: em 20 out. 2014.

_____. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. 1996. Disponível em: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47>. Acesso: em 19 out. 2014.

PNUD. **Relatório N° 4 – Final Soluções Alternativas Para Conflitos Fundiários Urbanos**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/SITE/PUBLICACOES/Pesquisa_solucoes_alternativas_de%20conflitos.pdf>. Acesso em: 22 out. 2014.

SINFRA. **Volume II – Relatório De Impacto Ambiental (RIMA): Implantação E Pavimentação Da Via Expressa De Ligação Das Avenidas**: Carlos Cunha (Jaracaty), Jerônimo De Albuquerque E Daniel De La Touche (Ipase). São Luís, 2010.

TJ/MA. Despacho. In.: TJ/MA. **Ação Civil Pública Cautelar n° 17400-54.2012.8.10.0001**. São Luís, 2012a. p. 137.

_____. Decisão interlocutória. In.: TJ/MA. **Ação Civil Pública Cautelar n° 17400-54.2012.8.10.0001**. São Luís, 2012b. p. 245-251.

_____. Decisão. In.: TJ/MA. **Ação Civil Pública Cautelar n° 17400-54.2012.8.10.0001**. São Luís, 2012c. p. 280-299.

_____. Decisão. In.: TJ/MA. **Ação Civil Pública Cautelar n° 17400-54.2012.8.10.0001**. São Luís, 2012d. p. 300.

_____. Decisão sobre pedido de suspensão de liminar n° 0004790-57.2012.8.10.0000. In.: TJ/MA. **Ação Civil Pública Cautelar n° 17400-54.2012.8.10.0001**. São Luís, 2012e. p. 358-362.

REFERÊNCIAS DE NOTÍCIAS

ARAGÃO, Jorge. Max Barros confirma acordo com moradores do Vinhais Velho. In.: **Blog do Jorge Aragão**. São Luís, 2012. Disponível em:

<<http://www.blogdojorgearagao.com.br/2012/11/22/max-barros-confirma-acordo-com-moradores-do-vinhais-velho/>>. Acesso em: 30 out. 2014.

BENEVIDES, Carolina. Segundo estudo, todos os municípios brasileiros têm déficit habitacional. In.: **O Globo**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em:

<oglobo.globo.com/brasil/segundo-estudo-todos-os-municipios-brasileiros-tem-deficit-habitacional-11827890>. Acesso: em 18 out. 2014.

CAMILO, Jully. Moradores do Vinhais Velho organizam resistência contra a Via Expressa. In.: **Blog do John Cutrim**. São Luís, 2011. Disponível em:

<<http://blog.jornalpequeno.com.br/johncutrim/2011/10/21/moradores-do-vinhais-velho-organizam-resistencia-contra-a-via-expressa-de-roseana/>>. Acesso em: 30 out. 2014.

CUTRIM, John. Maranhão tem o pior déficit habitacional relativo. In.: **Blog do John Cutrim**. São Luís, 2014. Disponível em:

<<http://blog.jornalpequeno.com.br/johncutrim/2014/03/09/maranhao-tem-o-pior-o-deficit-habitacional-relativo/>>. Acesso em: 24 out. 2014.

IMIRANTE. **Via Expressa de São Luís será entregue em setembro de 2012**. São Luís: 2011. Disponível em: <<http://imirante.globo.com/mobile/sao-luis/noticias/2011/07/22/via-expressa-de-sao-luis-sera-entregue-em-setembro-de-2012.shtml>>. Acesso em 24 out. 2014.

LIMA, Gilberto. Operação de guerra despejará dezenas de trabalhadores rurais da comunidade Engenho, em São José de Ribamar, nesta quinta. In.: **Blog do Gilberto Lima: Política & Cotidiano**. São Luís, 2014. Disponível em:

<<http://gilbertolimajornalista.blogspot.com.br/2014/11/operacao-de-guerra-despejara-dezenas-de.html>>. Acesso em: 24 out. 2014.

LIMA, Núbia. Indenizações irreais do gov. Roseana revoltam mais moradores do Vinhais Velho. In.: **Blog do John Cutrim**. São Luís, 2012. Disponível em:

<<http://blog.jornalpequeno.com.br/johncutrim/2012/01/25/indenizacoes-irreais-do-governo-roseana-revoltam-ainda-mais-moradores-do-vinhais-velho/>>. Acesso em 26 out. 2014.

MOTA, Antônia da Silva. **Vinhais Velho Ameaçado pela Via Expressa**. 2012. Disponível em: <<http://tribunalpopulardojudiciario.wordpress.com/2012/02/05/vinhais-velho-ameacado-pela-via-expressa/>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

OIMPARCIAL. **Mais de 232 mil pessoas moram em favelas, invasões e palafitas em São Luís**. São Luís, 2013. Disponível em:

<http://www.oimparcial.com.br/app/noticia/urbano/2012/11/11/interna_urbano,125929/mais-de-232-mil-pessoas-moram-em-favelas-invasoes-e-palafitas-em-sao-luis.shtml>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. **Valor do metro quadrado do Maranhão é o segundo mais caro em todo o Nordeste**. São Luís, 2013. Disponível em:

<http://www.oimparcial.com.br/app/noticia/negocios/2013/09/24/interna_negocios,141567/va>

lor-do-metro-quadrado-do-maranhao-e-o-segundo-mais-carro-em-todo-o-nordeste.shtml>. Acesso em: 24 out. 2014.

RIBEIRO, Ana Paula; BOULOS, Guilherme; SZERMETA, Natalia. Como não fazer política urbana. In.: **Carta Capital**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>>. Acesso: em 18 out. 2014.

RIBEIRO, Zema. Ações de resistência movimentarão Vinhais Velho. In.: **Tribunal Popular do Judiciário**, São Luís, 2012. Disponível em: <<http://tribunalpopularjudiciario.wordpress.com/2012/01/27/acoes-de-resistencia-movimentarao-vinhais-velho/>>. Acesso em: 22 out. 2014.

VIVIANI, Oswaldo; CAMILO, Jully. Resistência no Vinhais Velho põe em xeque a Via Expressa. In.: **Jornal Pequeno**. São Luís, 2012. Disponível em: <<http://jornalpequeno.com.br/2012/03/19/resistencia-no-vinhais-velho-poe-em-xeque-a-via-expressa/>>. Acesso em: 28 out. 2014.