

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

REGINA LÚCIA GONÇALVES TAVARES

**EU (NÃO) SOU DA SUA RUA:
Análise arqueológica dos discursos jurídicos sobre a cidade no
“Caso Edifício Santa Luzia” em São Luís (MA)**

São Luís
2017

REGINA LÚCIA GONÇALVES TAVARES

**EU (NÃO) SOU DA SUA RUA:
Análise arqueológica dos discursos jurídicos sobre a cidade no
“Caso Edifício Santa Luzia” em São Luís (MA)**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção parcial do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Mônica da Silva Cruz

São Luís

2017

REGINA LÚCIA GONÇALVES TAVARES

EU (NÃO) SOU DA SUA RUA:

**Análise arqueológica dos discursos jurídicos sobre a cidade no
“Caso Edifício Santa Luzia” em São Luís (MA)**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção parcial do título de mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Mônica da Silva Cruz

Aprovada em: 04/10/2017

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Mônica da Silva Cruz (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Delmo Mattos da Silva
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Valdira Barros
Universidade Estadual do Maranhão

Para Ana Cristina.

AGRADECIMENTOS

Foi na soma do olhar do Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, da Universidade Federal do Maranhão, que eu me conheci pesquisadora.

Por isto, reconheço em todos os professores e professoras do Programa, uma salutar participação neste processo de descoberta, quando, de maneira direta ou indireta, me conduziram e me convidaram a participar da luta afilada da pesquisa científica, dentre os quais cito os docentes Prof.^a Dr.^a Edith Maria Barbosa Ramos; Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos; Prof. Dr. Gregorio Mesa Cuadros; Prof.^a Dr.^a Monica Teresa Costa Sousa; Prof. Dr. Delmo Mattos da Silva; Prof.^a Dr.^a Artenira da Silva e Silva; Prof.^a Dr.^a Almudena Garcia Manso; Prof. Dr. Giovanni Bonato; Prof. Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire; Prof. Dr. Cassius Guimarães Chai e Prof. Dr. Manuel Fondevila Marón. Meus sinceros agradecimentos.

Agradeço especialmente à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Mônica da Silva Cruz, que, pacientemente e com suave elegância, me forneceu as pistas necessárias para trilhar o difícil trajeto de uma escavação arqueológica de acontecimentos discursivos, animada pela busca de vestígios sobre um modelo de cidade que respondesse à angustiante pergunta que me fiz no início desta pesquisa: minhas descobertas foram sempre contempladas com generosidade e sobre elas não se recusava a orientadora, hoje amiga, a lhes lançar a preciosa lente de sua experiência.

Aos funcionários e funcionárias da PPGDir, pelo suporte nas idas e vindas entre portaria, secretaria, biblioteca e cafezinho. Obrigada a todos e todas.

Aos meus queridos alunos e alunas do curso de Direito da Universidade Ceuma e ao especialíssimo apoio dos coordenadores, funcionários e colegas professores, todos longânimes em compreender o complicado equilíbrio entre as horas dedicadas ao ensino e as horas dedicadas à pesquisa acadêmica. Foi pelas mãos do Magistério que comecei e é pelas mãos do Magistério que escolho prosseguir neste caminho sem volta: vezes enfrentando o mar; vezes faroleira.

Às preciosas amizades feitas no programa de Pós-Graduação em Direito. Amigos e amigas do mais alto quilate. O grupo *Rivotril* estará gravado em nossos corações como a melhor e mais doce memória afetiva de nossas experiências no Mestrado.

Às famílias do Edifício Santa Luzia, por afiançarem minha pesquisa com valiosos depoimentos, sem os quais ela não sairia do lugar comum. Por me receberem e generosamente compartilharem comigo a luta e as dores que corajosamente vivenciam e enfrentam para autoproduzirem a mais necessária das necessidades: o morar!

Tornar-me quem sou não seria possível sem o arrimo de meus pais: Francisco e Iraídes, ouro de mina a quem devo a preciosidade incontestável de ter irmãos e irmãs, sobrinhos e sobrinhas. Minha família. Onde mora o meu coração. Obrigada.

Chegar até aqui se tornaria um calvário se não fosse a parceria incondicional de minha querida Valquíria: braços, pernas, olhos atentos, cuidados, cama feita, roupa lavada e caldinhos noturnos para aliviar o cansaço. Minha casa funcionando, enquanto me debruçava sobre os insondáveis caminhos da pesquisa científica. Agradeço oferecendo igual parceria vida a fora.

Ao *Olimpo*, meu regaço, meu lugar. Para onde volto de minhas lutas e, invariavelmente, encontro amor puro e fidelidade absoluta. Cada uma de vocês sabe o que significam para mim. Aos sorrisos gargalhados, às lágrimas duramente pranteadas e aos brindes que virão.

À minha filha, Alice, a quem dedico minha vida, este trabalho e todos os outros que um dia farei. No final de tudo, somos eu e ela.

Por fim, a Deus, começo e fim de todas as coisas, por permitir tudo aquilo que concorre para o bem daqueles que O amam e, por isto, creio, consentiu com que esta etapa da minha vida se fizesse realidade e fosse compartilhada com todas as pessoas especiais aqui mencionadas ou aqui injustamente esquecidas, às quais deixo meu pedido de perdão pela mancada de não citá-las. Até aqui me ajudou o Senhor.

Ela virou a cabeça. Não viu ninguém, mas sentiu uma mão sobre o seu ombro e uma respiração nos seus ouvidos. A voz segregando: 'Vá embora daqui, Justina. Arrume as suas coisas e vá embora. Não precisamos mais de você.

(RULFO, Juan, 2008)

RESUMO

Os instrumentos jurídicos e políticos de democratização da cidade e de acesso ao direito à moradia encontram-se intimamente ligados ao direito à cidade que, no caso do Brasil, é moldado normativamente por disposições constitucionais e infraconstitucionais que preveem e legitimam práticas de política urbana que, a rigor, devem priorizar a funcionalização social da propriedade e da cidade. Entretanto, tais preceitos, quando confrontados com o grande déficit habitacional registrado no país, especialmente no ambiente urbano, é capaz de revelar a crescente desigualdade social que agiganta a ineficiência da norma positivada, deixando antever que outros fatores atuam e desafiam a lógica do Direito, fazendo prevalecer uma realidade bastante distante de um modelo de cidade sustentável previsto na regra abstrata. Esta constatação inicial é o que desafia a presente pesquisa que, na esteira do estudo de uma ocupação judicializada, protagonizada por 33 famílias de baixa renda, em um prédio residencial abandonado, edificado numa área central da cidade de São Luís (MA), parte em busca de achados que, conduzidos por uma análise arqueológica dos discursos jurídicos sustentados naquele processo, permitam investigar em que medida os enunciados produzidos pelas instituições do sistema de justiça, para efeito de solucionar o problema da moradia de risco, são influenciados por outros saberes urbanísticos a ponto de afetarem a formulação de seus discursos e, assim, ratificarem um modelo prevalecente de urbanização segregatória. Aplicando-se o método da análise arqueológica do discurso de Michel Foucault, iniciou-se, por meio de revisão bibliográfica, um mapeamento das escolas urbanísticas que influenciaram as políticas urbanas e as formas de organização das cidades ao longo do século XX, o que foi tomado, de acordo com a linguagem foucaultiana, como um acontecimento arqueológico. Em seguida passou-se à exposição sistemática do conjunto normativo correspondente à matéria, sobre o qual regras e princípios foram trabalhados à luz de uma concepção dworkiana de justiça e da teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy. Em posse dos dados da pesquisa bibliográfica, estes então puderam servir de anteparo à análise dos discursos jurídicos emitidos no caso da ocupação urbana estudada. Os resultados encontrados demonstraram que os discursos jurídicos, arqueologicamente tomados como acontecimentos discursivos, são extremamente afetados pelas práticas não discursivas de uma episteme urbanística convencional, capaz de constrangê-los a ponto de sobre eles exercer forte influência quanto à formulação de verdades sobre um modelo social e economicamente insustentável de política urbana.

Palavras-chave: Direito à Cidade; Direito à Moradia; Sustentabilidade; Discurso Jurídico.

ABSTRACT

The legal and political instruments for democratization of the city and the access to the right to housing are closely linked to the right to the city, which in the case of Brazil is normatively shaped by constitutional and infra-constitutional provisions that provide for and legitimize urban policy practices, strictly speaking, should prioritize the social functionalization of property and the city. However, when confronted with the country's large housing deficit, especially in the urban environment, such precepts are capable of revealing the growing social inequality that exacerbates the inefficiency of the positive norm, leaving it to be expected that other factors act and challenge the logic of the law, making it prevail a reality far removed from a sustainable city model foreseen in the abstract rule. This initial finding is what challenges the present research that, in the wake of a judicial occupation's study, carried out by 33 low-income families, in an abandoned residential building, built in a central area of the city of São Luís (MA), search for findings that, led by an archaeological analysis of the legal discourses supported in that process, allow to investigate to what extent the statements produced by the institutions of the justice system, in order to solve the problem of housing at risk, are influenced by other urbanistic knowledge to the formulation of their discourses and, thus, to ratify a prevailing model of segregatory urbanization. Applying the method of archaeological analysis of Michel Foucault's discourse, a bibliographical review began a mapping of the urban schools that influenced the urban policies and the cities's forms of organization throughout the 20th century, taken, in accordance with the foucaultian language, as an archaeological event. Then, came the systematic exposition of the normative set corresponding to the matter, on which rules and principles were worked in the light of a dworkian conception of justice and the Robert Alexy's theory of fundamental rights. In the possession of the bibliographical research's data, then, they could serve as a buffer for the analysis of the legal discourses emitted in the case of the studied urban occupation. The results showed that legal discourses, archaeologically taken as discursive events, are extremely affected by the non-discursive practices of a conventional urban epistemology, able to constrain them to the point where they have a strong influence on the formulation of truths about a social model and economically unsustainable urban policy.

Keywords: Right to the City; Right to housing; Sustainability; Judicial Speech.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 01	FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DA TEORIA ESTRUTURAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ROBERT ALEXY.....	78
QUADRO 02	FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DAS POSIÇÕES JURÍDICAS FUNDAMENTAIS SEGUNDO ROBERT ALEXY.....	81
QUADRO 03	FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DA TEORIA DO DIREITO FUNDAMENTAL COMPLETO DE ROBERT ALEXY.....	85
QUADRO 04	FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DOS INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA URBANA SEGUNDO HENRI ACSELRAD	104
QUADRO 05	TABELA DE IDENTIFICAÇÃO DO CORPUS DA PESQUISA E DOS RECORTES PARA ANÁLISE.....	136
QUADRO 06	TABELA DE IDENTIFICAÇÃO DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS DO MÉTODO ARQUEOLÓGICO.....	157
QUADRO 07	TABELA DE ANÁLISE 1.....	165
QUADRO 08	TABELA DE ANÁLISE 2.....	179

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD	- Análise de Discurso
ANSUR	- Articulação Nacional do Solo Urbano
Art.	- Artigo
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CBCS	- Conselho Brasileiro de Construção Sustentável
CF	- Constituição Federal
COHAB	- Companhias Metropolitanas de Habitação
COHAB/MA	- Companhia Habitacional do Maranhão
CPC	- Código de Processo Civil
CPDOC	- Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CREA-MA	- Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Maranhão
DPE	- Defensoria Pública Estadual do Maranhão
FAR	- Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FNA	- Federação Nacional dos Arquitetos
FNE	- Federação Nacional dos Engenheiros
HABITAT	- Conferências sobre Assentamentos Humanos
IAB	- Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAEG-SDGs	- Grupo Interagencial de Peritos sobre os Indicadores dos ODS
IBDU	- Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico-
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Inc.	- Inciso
Incs.	- Incisos
IPASE	- Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado
IPTU	- Imposto Predial Territorial Urbano
MA	- Maranhão

MDF	- Movimento de Defesa do Favelado
MPE	- Ministério Público do Estado do Maranhão
MSL	- Município de São Luís
NBR	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
ODM	- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG's	- Organizações Não Governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
PD	- Plano Diretor
PIDESC	- Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-E	- Programa Minha Casa Minha Vida Entidades
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	- Projeto das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCD	- Resíduos de Construção e Demolição
RE	- Recurso Extraordinário
Reurb	- Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	- Regularização Fundiária Urbana de interesse específico
Reurb-S	- Regularização Fundiária Urbana de interesse social
SEMCAS	- Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SEMTHURB	- Secretaria Municipal de Terras Habitação e Urbanismo
SEMURH	- Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação
SFH	- Sistema Financeiro de Habitação
STF	- Supremo Tribunal Federal
TJMA	- Poder Judiciário do Maranhão (Vara de Interesses Difusos e Coletivos, de São Luís, Maranhão)
TRF	- Tribunal Regional Federal
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais
USP	- Universidade de São Paulo

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A	TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)
APÊNDICE B	ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO DAS ENTREVISTAS
APÊNDICE C	FOTOGRAFIAS
APÊNDICE D	CORTES NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
a) O problema da pesquisa.....	18
b) O tema e sua justificativa.....	20
c) Os objetivos da pesquisa.....	24
d) Procedimentos metodológicos.....	27
e) Estrutura do trabalho.....	32
CAPÍTULO 1 – A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO NO SÉCULO XX: a cronologia de um acontecimento arqueológico	35
1.1 O discurso urbanístico como um acontecimento arqueológico	35
1.2 A priori do saber urbanístico do século XX	37
1.2.1 O <i>modelo progressista</i>	45
1.2.2 O <i>modelo culturalista</i>	48
1.2.3 O <i>modelo naturalista</i>	49
1.2.4 O <i>urbanismo humanista</i>	50
1.3 A experiência do planejamento urbano no Brasil	54
1.3.1 Programa Minha Casa Minha Vida: remendo novo em pano velho?.....	64
1.4 A experiência do planejamento urbano em São Luís (MA)	65
CAPÍTULO 2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA: fundamentos teórico-normativos do direito social à moradia	72
2.1 Direitos sociais como direitos fundamentais prestacionais	76
2.2 Direito à Política Urbana	85
2.3 Direito Social à Moradia	89
2.3.1 O direito social à moradia em sua dimensão de fundamentalidade.....	95
2.3.2 O direito social à moradia em sua dimensão de sustentabilidade.....	99
2.4 Funções da política urbana na Constituição Federal	105
2.4.1 Função social da propriedade.....	106
2.4.2 Funções sociais da cidade.....	108
a) A função social da cidade no Estatuto da Cidade.....	112
b) A função social da cidade no Plano Diretor.....	113

2.5 O direito fundamental à moradia entre a norma e o discurso.....	116
CAPÍTULO 3. O PERCURSO DA PESQUISA EXPLORATÓRIA	121
3.1 Categorias do método arqueológico.....	124
3.1.1 Enunciados	126
3.1.2 Formações Discursivas	128
3.1.3 Dispositivo	129
3.2 O acontecimento “Caso Edifício Santa Luzia”.....	133
3.2.1 Os sujeitos dos discursos	136
3.2.1 O <i>corpus</i> da pesquisa.....	137
3.2.3 Os recortes para análise.....	139
3.2.4 A subjetivação dos ocupantes.....	150
3.3 O problema da demarcação dos enunciados.....	154
CAPÍTULO 4 - OLHARES TRANSVERSOS SOBRE SABERES, PODERES E VERDADES: o acontecimento “Caso Edifício Santa Luzia”.....	159
4.1 O Lugar do Ministério Público.....	161
4.1.1 O Edifício Santa Luzia pela lente do urbanismo progressista.....	163
4.2 O Lugar da Defensoria Pública.....	174
4.2.1 O Edifício Santa Luzia pela lente do urbanismo humanista.....	176
4.3 O Lugar do Município de São Luís.....	182
4.3.1 categorização do Edifício Santa Luzia no discurso da MSL: influência na formulação de verdades sobre um modelo insustentável.....	184
4.3.2 Relatórios sociais: artifícios de produção de verdades.....	190
4.4 A construção de sujeitos passivos à política de intervenção urbanística: de ocupantes a invasores.....	193
4.5 Uma pausa para um acordo.....	199
4.6 O Lugar do Poder Judiciário.....	203
4.6.1 Quanto custa remover?.....	204
a) Respeito indistinto e igual consideração.....	207
b) Abandono: tratamento político de uma categoria jurídica.....	209
c) Remover por quê?.....	211

d) Eu não sou da sua rua?.....	217
CAPÍTULO 5 - DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS COMO CAMPO DE APLICAÇÃO DO DISCURSO URBANÍSTICO.....	229
5.1 O campo histórico e o campo normativo como domínios de aparição dos enunciados.....	232
5.2 Cidades sustentáveis como positividade de um saber urbanístico.....	234
5.3 A norma jurídica como uma instância de delimitação.....	238
5.4 Equidade da política urbana e eficiência na utilização dos recursos.....	241
5.4.1 Custos sociais da remoção: desenvolvimento e participação	241
5.4.2 Custos econômicos da remoção: eficiência e equidade	246
5.5 Participação popular como equalizadora da sustentabilidade na política urbana.....	254
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	259
BIBLIOGRAFIA.....	265

INTRODUÇÃO

No fantástico cenário de Edgar Allan Poe¹, dois andarilhos, o amo ferido e seu criado, adentram, no meio de uma noite de tempestade, em um castelo temporariamente abandonado por seus antigos donos. Entre móveis, quadros, tapeçarias e adornos que sugeriam uma riqueza já passada e carcomida pelo tempo, encontra o amo uma pilha de escritos depositada sobre um travesseiro. Uma espécie de pergaminho, em cujas linhas parecia estar transcrita a história das obras de arte que se espalhavam por toda a extensão daquela suntuosa construção. O criado dormia, o amo interessava-se pela leitura do calhamaço. Enquanto movia o candelabro, buscando o melhor ângulo de luz para lhe facilitar sua curiosa investigação, subitamente dá com os olhos em uma pintura que até então se misturava com as sombras do salão encoberto pela escuridão. Era o retrato de uma jovem mulher. Aproximou-se. Uma pintura radiante em moldura oval. A imagem impactou o viajante, causando-lhe a terrível impressão de tratar-se de uma pessoa viva, presa no interior daquele quadro. Ainda sob o choque do primeiro pasmo, buscou o andarilho, nos papéis que tinha à mão, algum registro que lhe satisfizesse a curiosidade sobre da história daquele impressionante retrato oval. E achou-o.

Ele, o pintor, era um aficionado por sua arte; ela, sua esposa, amava-o devotadamente e, por isto, tinha a arte por sua rival porque, noite e dia, entre paletas e pinceis, o ofício de seu amado o arrebatava de seus cuidados. Submeteu-se enfim a ser retratada pelo esposo, prostrando-se por semanas, entregue ao seu desenho na alta torre do castelo sombrio. A obra se aperfeiçoava dia após dia e, lentamente, o artista, perdido em sua abstração e esmero, fazia ganhar vida e beleza o retrato idealizado. Ela mantinha-se imóvel, num obediente sorriso, submissa ao prazer de ser concebida por seu amado em uma obra-de-arte perfeita. Todavia, curvada dia e noite à tarefa do marido, a mulher, resignadamente, tornava-se mais débil e sem vida. O trabalho do pintor tornou-se de tal modo ardoroso, que ele muito pouco se lembrava de atentar para sua esposa que, cristalizada em seu ideal de perfeição, sem que ele o percebesse, definhava de inanição. Um último retoque e finalmente a culminância da beleza. Uma pintura transbordante de vida sobejava aquele homem do mais puro êxtase quando, terrorizado, voltando-se à sua

¹ A passagem que ora se narra é baseada no conto *O Retrato Oval*, extraída da obra *Histórias Extraordinárias*, de Edgar Allan Poe, datada 1842, cuja fonte refere-se a uma edição especial de domínio público, disponível no aplicativo Kindle, escrita originalmente em espanhol e traduzida livremente pela autora.

musa, viu que ela jazia morta.

Em *O Retrato Oval*, Edgar Allan Poe, de maneira aterrorizante, traduz a busca pela perfeição e suas consequências, a propósito, funestas. O artista, na narrativa do escritor, distraído em seus próprios devaneios, abisma-se e se entretém com sua criação, olvidando o contexto da realidade que lhe cerca e sobre a qual se debruça, assim desumanizando-a em nome de seu gênio criativo, de seu talento e de sua própria idealização imaginativa do concreto.

Loucura? Utopia? Os perigos da primazia da perfeição: a obsessão pela arte, no conto é colocada acima do amor; a obsessão pela perfeição cegou o artífice a ponto de fazê-lo se esquecer de que a verdadeira musa esvaía-se. O conto de Poe pode transcender os limites da literatura fantástica e servir de representação alegórica para uma realidade bem próxima.

É significativo o paralelo entre a pintura vivaz de uma musa morta e os instrumentos normativos com os quais legisladores, ambientalistas, urbanistas, cientistas sociais, juristas e administradores públicos operam as questões relacionadas à matéria ambiental, sejam aquelas que se inserem no contexto do ambiente natural, sejam as que se relacionam com as demandas do ambiente artificial, sobretudo nas grandes cidades.

De fato, operativamente, o conto alcança uma simultaneidade com o repertório real: um vasto conjunto de normas, esmeradamente pensado para retratar uma perfeita utilização dos recursos do planeta, de modo a garantir a preservação da beleza e da integridade tanto da natureza, quanto do ambiente urbano, mas que, para além de sua moldura, a fonte de tal rica criação expira.

Decerto o paralelo ora traçado sugere uma realidade um tanto quanto trágica e até mesmo fantástica, como é próprio dos contos de Allan Poe. Entretanto, se por um lado tal analogia, introduzindo a temática do trabalho, pode apontar uma espécie de pessimismo, o que, decerto, é capaz de causar no leitor certo desconforto, por outro, ela inaugura a presente discussão com um quê de indefinição ou de dubiedade, que nos ajudará a reconstruir uma realidade ao menos instável.

É o que ora se pretende fazer, tomando-se especificamente como objeto deste trabalho o ambiente artificial, ou urbano – sobre o qual em breve se discorrerá –, mais particularmente com relação ao problema das moradias de risco inseridas neste contexto.

Vera da Silva Telles, prefaciando a obra *Viver em Risco*, de Lúcio Kowarick (KOWARICK, 2009, p. 9), associa a moradia de risco a diferentes perspectivas de

vulnerabilidade, que se constroem na tessitura de uma urbanização excludente.

Cortiços, favelas, moradias autoconstruídas. Variações do “viver em risco” que marca as condições urbanas de vida dessas populações. Perspectivas diferentes pelas quais se faz a experiência da cidade sob o signo da vulnerabilidade e da ausência de garantias sociais. (KOWARICK, 2009, p. 9)

Neste aspecto, a comparação outrora desenhada serve para introduzir, como dito, a figuração de uma legislação ambiental e urbanística, emoldurada em um quadro inspirado na ordem de um urbanismo planejado e planejado sob um *a priori* funcional, como a seguir se discutirá mais especificamente, no qual são garantidas a estética e a perfeição de uma ordem social decalcada, o que feito mediante o uso de planos de transformação que buscam conter o crescimento desordenado da cidade, sem perder de vista as questões relacionadas à sustentabilidade, sobretudo aquelas que indicam a conformação de cidades que ofereçam qualidade de vida e justiça social. Convém, então, investigar se a realidade permanece atenta e em sintonia com esta representação normativa.

a) O problema da pesquisa

Um assentamento informal vertical, constituído por 33 famílias, ocupantes de um prédio residencial urbano abandonado, alvo de intervenção urbanística, deflagrada pelo Ministério Público do Estado do Maranhão que, afirmando a existência de desconformidades estruturais e paisagísticas, requereu judicialmente sua desocupação e posterior interdição (TJMA, 2008).

Toda a argumentação utilizada no processo, no qual se discute o destino das famílias residentes naquela ocupação judicializada, sinaliza a existência de um discurso homogeneizante, isto porque materializado numa narrativa que não questiona as características patrimonialistas da sociedade brasileira (MARICATO, 2014). O modelo de intervenção que domina a cena processual não desafia a lógica hegemônica da remoção (ROLNIK, 2015) – um discurso que se constrói, indubitavelmente, em torno da existência de desconformidades estruturais no prédio em questão, admitido de plano, sem uma testagem pericial (TJMA/2012).

Tal acontecimento é capaz de revelar uma estrutura de domínios amplos, de recursos materiais e administrativos, concentrados nas instituições do sistema de justiça,

sobre a qual se exerce a condução de uma justiça burocraticamente administrada, ou seja, vê-se exposta uma atividade judicial realizada mediante uma racionalidade autômata (WEBER, 1966), que rejeita outras variáveis capazes de reorientarem seus discursos.

Resulta daí que, desta prática recorrente, podem advir sérios problemas de legitimidade, advindos de uma lógica sistêmica, excludente de outros recursos cognitivos que, segundo reconhece Max Weber (1966), é capaz de criar um conflito entre a democracia e as estruturas burocráticas fundadas em uma divisão funcional de trabalho racionalizado por atitudes metodicamente integradas.

Muito embora se possa compreender a importância da burocracia em Max Weber (1966), como mecanismo administrativo de racionalidade e impessoalidade necessárias à gestão de coisas e pessoas, sobretudo no âmbito dos Estados Democráticos de Direito, tem-se que a ação da burocracia pode vir a trazer, como efeito colateral, o engessamento do agente público que, atuando segundo uma racionalidade extrínseca, não se insere proativamente na estrutura administrativa e, ademais, compreende o Estado monista como o único produtor da norma que desprestigia, ao seu turno, os diferentes anseios e lutas reais pela dignidade humana, que emergem dos mais diversos seguimentos da sociedade.

A relação processual em pauta, ora pesquisada, configurada por uma ocupação urbana judicializada, faz surgir a reflexão de que, provavelmente, há de existir um modelo de cidade a partir do qual se projetam decisões, administrativas e judiciais, cujas racionalidades obedecem a uma lógica meramente instrumental e cujas factibilidades, atentando para variáveis unicamente endoprocessuais, seriam exclusivamente técnico-materiais.

A mera racionalidade instrumental deixa de ser orientada pela ética quando se pauta apenas nos limites técnicos e materiais da realidade, sem considerar demandas de condições de dignidade humana. Enrique Dussel entende que a racionalidade instrumental deve estar inserida em situações materiais que permitam a reprodução da vida do sujeito humano (verdade prática) e acrescida de uma validade intersubjetiva produzida na participação democrática dos indivíduos na argumentação prática. Tais princípios que transformam o critério da factibilidade em um princípio ético de factibilidade, ou seja, não é uma factibilidade exclusivamente técnico-material, mas uma factibilidade da conservação da vida humana digna. (LUFT, 2011, p. 88-89)

Segue-se então que tal constatação despertou o interesse para a pesquisa jurídica aplicada, ora problematizada sob a seguinte questão: Qual modelo de cidade pode ser extraído dos discursos jurídicos, quando estes se manifestam sobre questões relacionadas

ao direito à moradia urbana, na cidade de São Luís (MA)?

O referido problema requer, para o seu enfrentamento, a redução de outras indagações que dele exsurgem, buscando especializá-lo.

A primeira delas é: Existe um discurso hegemônico, definidor de um arquétipo de cidade, a estabelecer um modelo prevalecente de urbanização? Em que medida este discurso, sendo hegemônico, é capaz de configurar um padrão de urbanização autoritário?

A segunda indagação assim se materializa: O discurso urbanístico, que distingue o modelo das cidades no que tange à habitação urbana, se aproxima ou se distancia do discurso normativo sobre o direito fundamental à moradia?

E, por fim, a última indagação: Em que medida o discurso urbanístico de modelagem das políticas urbanas, especialmente quanto ao direito à moradia urbana, influencia os discursos das instituições do sistema de justiça?

b) O tema e sua justificativa

A importância de inserir esta discussão no âmbito da academia se deve, inegavelmente, ao fato de que o Brasil possui uma população total de quase 207 milhões de habitantes, dos quais 9,2% vivem abaixo da linha da pobreza, segundo dados do IBGE (2015). São quase 20 milhões de pessoas vivendo com renda de até ¼ de um salário mínimo. Ainda conforme pesquisa empreendida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, 33% das famílias no Brasil são sem-teto, ou residem em moradias inadequadas².

A porcentagem da população urbana no Brasil em 2015 era de 85,7%, com perspectiva de chegar a 91,8% em 2050. Neste contexto das cidades, contabilizou-se que, em 2014, 14,3% de seus habitantes estariam vivendo em situação de pobreza e 3,4% em situação de indigência (ONU, 2016).

Ainda segundo dados estatísticos fornecidos pela Fundação João Pinheiro³, em parceria com o Ministério das Cidades, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Projeto das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Maranhão

² Dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2012).

³ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

posiciona-se entre os Estados com maior déficit habitacional por situação de domicílio no Brasil.

O Maranhão é o Estado que possui o maior déficit habitacional relativo do país. Em 2013, corresponde a 22,1% do total de domicílios e; em 2014, a 20,4% do estoque de domicílios. Em termos absolutos, o déficit habitacional no Maranhão passa de 407 mil unidades para 382 mil unidades no período. Apesar da redução de unidades de déficit entre os anos analisados, essa magnitude faz com que o Estado permaneça como detentor de um dos maiores déficits absoluto do país. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 30)

O Município de São Luís, por sua vez, possui uma população total estimada em 1.014.837 habitantes, dos quais 13,81% são pobres (renda domiciliar igual ou inferior a 140 reais em 2010) e 4,53% são extremamente pobres (renda domiciliar igual ou inferior a 70 reais em 2010)⁴.

Daquele número, até o censo de 2010, 94,45% residem no perímetro urbano, ou seja, 958.522 pessoas, ocupando um total de 305.629 domicílios, dos quais 277.153 são domicílios particulares ocupados (apenas 55,9% destes domicílios ocupados possuem saneamento adequado) e 61.845 são domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais⁵ (estes últimos contabilizados num total de 39 aglomerados subnormais), só na capital, nos quais vivem 232.912 pessoas, o que representa aproximadamente 23% da população total do Município vivendo em condições de extrema vulnerabilidade (IBGE, 2011).

Tais dados são indicativos de que o regramento jurídico atinente ao ambiente das cidades, quando confrontado com dados empíricos constantes na pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, revela-se incipiente para o enfrentamento

⁴ O critério utilizado para a definição de pobreza e de pobreza extrema, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado em 2010, em parceria, pelo PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA, é o Índice de Gini, um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar” (PNUD, 2010). No caso do Município de São Luís, este índice é de 0,61.

⁵ “O IBGE considera um aglomerado um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE, 2011). “O conceito de aglomerado subnormal foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico 1991. Possui certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros.” (IBGE, 2010)

da realidade. Os índices ora transcritos demonstram que a situação do Estado do Maranhão é uma das mais graves do país.

No Município de São Luís, o incremento da cidadania pela via do fornecimento de habitações dignas à população sem recursos para adquiri-las pela via do financiamento privado, encontra sérios limites impostos por um modelo urbanístico refém dos interesses minoritários e da especulação imobiliária, geradores de exclusão (BURNETT, 2009).

Considerando que morar, mais que um direito, é autenticamente uma necessidade humana, as camadas despojadas de seu exercício digno, seja por ação, seja por omissão das autoridades administrativas, buscarão realizá-lo a qualquer custo, mesmo que a despeito da ordem legal, ambiental e urbanística, assim ocupando áreas impróprias para moradia, instalando suas habitações em circunstâncias completamente alheias aos propalados indicadores de sustentabilidade, escorados na legislação nacional e nos pactos internacionais (KOWARICK, 2009).

Quando se tratam dos indicadores normativos que mais intimamente se relacionam com o princípio da dignidade da pessoa humana, sobretudo aqueles que dizem respeito à qualidade de vida, nitidamente se reconhecem violentas contradições entre a norma e uma realidade que retrata, para a grande maioria da população, um cotidiano marcado pela injustiça social e pela violação dos direitos humanos.

De fato, segundo dados da Defesa Civil, existem 60 regiões da cidade de São Luís sujeitas a risco, seja de alagamento, deslizamento, incêndio ou mesmo desmoronamento (O ESTADO, 2016). Só numa área de 175 hectares, localizada na bacia hidrográfica do Rio Anil, estima-se, muito embora não haja um registro censitário exato acerca deste número, um total de 13 mil famílias, das quais, aproximadamente 3.000 pessoas estariam morando em palafitas⁶, sobre a água (SILVA e SILKE, 2016, p. 1.111).

Ainda neste contexto de precariedade das condições de habitação, reconhece-se um fenômeno relacionado àqueles que, desligados dos processos formais de aquisição de moradia, resistem às alternativas de ocupação em áreas de mangues, insalubres e com péssimas condições de higiene; ou favelas desassistidas pela administração pública, divididas e fustigadas por facções criminosas; ou mesmo bairros populares periféricos e vulnerabilizados, distantes das ofertas de emprego e extremamente comprometidos sob o ponto de vista do acesso e da mobilidade urbana, e assim fixam suas moradias em

⁶ “O termo palafita é usado correntemente no Brasil para designar ocupações informais de casas construídas sobre estacas de madeira, em áreas alagadiças, e por isso sempre consideradas precárias.” (SILVA e SILKE, 2016, p. 1109)

ambientes centrais urbanizados, nem que seja a custa da ocupação de prédios abandonados.

Trata-se, esta última, de uma possibilidade contra-hegemônica de ocupar e vivenciar a cidade, como já dito, materializada pela ocupação de prédios vazios e abandonados, situados em áreas urbanas centrais, ainda que se apresentando como uma “alternativa” que ponha em risco suas vidas (KOWARICK, 2009).

Numa investigação em sítios de busca da *internet*, utilizando-se como critério de pesquisa a frase *prédios ocupados em São Luís, Maranhão*, foram encontradas várias notícias sobre o tema, sinalizando que obras inacabadas ou prédios abandonados e ociosos no perímetro urbano, estariam servindo de abrigo para pessoas em situação de rua:

Um dos prédios era o antigo colégio estadual Lara Ribas, no bairro Santa Cruz. O local que antes funcionava como um centro de aprendizagem, hoje serve apenas como depósito de lixo e de entulho e deixou de ser frequentado por alunos para ser ocupado por usuários de drogas. (O ESTADO, 2015, s/p)

Neste contexto, há outros exemplos de prédios abandonados na cidade, que teriam virado lugar de moradia para muitas famílias sem-teto, como é o caso de prédios de apartamentos inacabados, negligenciados pela administração pública, igualmente localizados no perímetro urbano da cidade de São Luís:

Abandonado há vários anos, um conjunto de apartamentos inacabados, localizado nas proximidades da Rua 11, no bairro Bequimão, em São Luís, está sendo ocupado. As famílias que moram no local alegam que não tem moradia e por essa razão decidiram se apropriar dos imóveis que estavam inutilizados. (O ESTADO, 2016, s/p)

Cidades. Moradores da Rua Estrela Ocupam Prédios Abandonados. Em vias de serem despejados do prédio onde residem atualmente, moradores arregaçam as mangas e começam a fazer a ocupação de um prédio antigo. (O IMPARCIAL, 2017, s/p)

Muitas destas ações de ocupação, protagonizadas por famílias de sem-teto ou pessoas em situação de rua, são reprimidas pelo Poder Público mediante ações de remoções, a exemplo do que recentemente ocorreu em um prédio situado em uma avenida de grande circulação na capital:

35 famílias desocupam prédio conhecido como "balança, mas não cai", em São Luís. Uma força-tarefa formada pela Blitz Urbana, Polícia Militar, Defensoria Pública, Ministério Público, Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social e Defesa Civil, fez a desocupação, na manhã sábado (10), do prédio conhecido como "balança, mas não cai", localizado no bairro do São Francisco, na capital maranhense. A ação de retirada das 35 famílias foi possível a partir de uma liminar expedida pelo Juíz Douglas de Melo Martins, titular da Vara

de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís, que encaminhou alguns moradores para o programa Aluguel Social, abrigos ou diretamente para o Programa do Governo Federal, minha casa minha vida. Após o trabalho de equipes de limpeza urbana, a estrutura vai ser bloqueada por Guardas e Policiais Militares para evitar invasão no local, até a demolição, que não teve a data divulgada pela Prefeitura de São Luís. (PORTALGUARÁ.COM, 2017, s/p)

Sem dúvida, as desvantagens daquela última “opção” de moradia são várias. Isto porque, além de seus ocupantes se sujeitarem a residir em prédios abandonados, geralmente degradados e inabilitados para o exercício pleno do direito à moradia digna, situação esta que lhes põe em risco a vida, há ainda a temeridade de contrariarem as hierarquias sócio-espaciais locais, isto porque, uma vez ocupando áreas centrais, para onde os recursos públicos são canalizados, permanecem constantemente na mira de ações urbanísticas disciplinadoras, que envolvem despejos e demolições para a realização de obras de urbanificação, que atendam às políticas de ordenamento e controle do espaço, o que lhes traz ainda mais vulnerabilidade.

Em contraposição à abordagem que equaciona a recuperação do Centro como um problema que prioriza a questão da disciplinaridade, limpeza, segregação e higiene, os movimentos sociais reivindicam a ocupação destes espaços apoiados na existência de imóveis vazios, e, assim, centenas de milhares de pessoas que moram em cortiços, hotéis, pensões e apartamentos precários, para não falar naqueles que habitam nas ruas, ou em abrigos públicos, pleiteiam sua ocupação. Diante da enorme oferta de empregos, da facilidade de acesso a eles, desenvolvem falas e atuações baseadas em uma concepção de reforma urbana em função de direitos de cidadania. A cidade deveria ser franqueada também para as camadas pobres da população. (KOWARICK, 2009, p. 154)

Aqui, neste ponto, chega-se ao cerne do objeto da presente pesquisa, qual seja o de estudar o direito à moradia, exercido em um contexto de risco, risco este qualificado pela ocupação informal de edificações urbanas precárias, localizadas em áreas urbanificadas da cidade de São Luís e o respectivo tratamento discursivo que esta situação recebe por parte das instituições do sistema de justiça.

c) Os objetivos da pesquisa

Retomando o conto de Poe, este aqui utilizado com vistas a ilustrar metaforicamente um paralelo mediante o qual se vai investigar o hiato constatado entre a correção da legislação urbanística e a frágil realidade sobre a qual ela repousa, com vistas a discernir sobre a natureza dos discursos jurídicos que a relacionam, tem-se que, no caso

do Brasil, a Constituição Federal de 1988, como Carta fundante e prioritária da qual decorre toda a legislação urbanística e ambiental, traz em seu bojo normas, consistentes em princípios e regras, que asseguram a função social da propriedade e as funções sociais da cidade, ambas reconhecidas como qualificantes do direito à moradia que, ao seu turno, se acha positivado como um direito social, listado entre as garantias fundamentais priorizadas pelo nosso Estado Democrático de Direito que toma, indiscriminada e generalisticamente como premissa maior de atuação política, o princípio da dignidade da pessoa humana.

Daí se pode inferir que o direito à habitação digna é direito humano fundamental, inegavelmente reconhecido por nosso texto constitucional. Sua operacionalização demanda que o legislador infraconstitucional estabeleça normas gerais e locais de política urbana, regulamentadoras do princípio das funções sociais da propriedade e da cidade e instituidora de instrumentos facilitadores desta tarefa. Esta empreitada é aperfeiçoada pela Lei nº 10.257/2001, autoproclamada Estatuto da Cidade que, em seu texto, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, assim estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

Afora o Estatuto da Cidade, por idêntica previsão constitucional, com vistas a um maior aperfeiçoamento da questão urbana, atentando para as demandas locais vivenciadas nos mais diferentes contextos do país, o quadro legal atinente à matéria urbanística recebe, igualmente, as pinceladas de outra norma: O Plano Diretor. É o Plano Diretor norma de competência municipal, cuja função, segundo disposição constitucional, é a de estabelecer, local e supletivamente, regras de disciplina urbanística, específicas para a cidade, sensíveis às necessidades de cada lugar.

Mas ainda fazem-se necessários outros retoques. O Programa Minha Casa Minha Vida, atualmente em vigor, finalmente materializará políticas públicas de acesso à moradia, oferecendo um caminho democrático e pragmático para a promoção de habitações dignas, cujas regras, sequencialmente alteradas, renovam os critérios técnicos para seleção e contratação de propostas e financiamento da casa própria.

A paisagem urbanística constitucional e infraconstitucional ainda não está pronta. É preciso compô-la com outras normas que garantam o acesso a um ambiente artificial são e equilibrado e, neste sentido, definir condições de sustentabilidade, a fim de que as gerações futuras possam desfrutar de toda a potencialidade de um urbanismo planejado.

Trata-se de uma pincelada a mais, cuja tinta comunga de uma paleta na qual lá estão contidos outros tons, oriundos de agendas internacionais preocupadas com a questão da sustentabilidade do ambiente, tanto o natural, quanto o artificial. São planos globais, cujos propósitos se reconfiguram na medida em que os problemas com o ambiente recrudescem e, por isto, traçam objetivos que podem ser encontrados em diversas propostas e acordos enfileirados pelas Nações Unidas, dos quais destacam-se aqui, a título de exemplo: a Agenda 21 Global; a Agenda 21 Brasil, a Agenda 2030 e as Agendas Habitat.

Sobretudo no caso da sustentabilidade urbana, a Agenda 2030, a propósito, espera que em 15 anos, a contar de 2015, ano de sua edição, as cidades e os assentamentos humanos tornem-se inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Para tanto, aquela agenda traça como uma de suas metas a garantia do acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e à urbanização de favelas, isto estabelecido como meta a ser cumprida, indefectivelmente, até 2030 (ONUBR, 2015).

O quadro está minimamente completo, e suas disposições sugerem estarmos a caminho da perfeição quanto às prescrições acerca da relação do homem com o ambiente que lhe cerca, especialmente aqui o ambiente urbano.

Todavia, com um lance de olhos para a realidade percebe-se que, tal qual a submissa musa de Poe, o ambiente desfalece. E quando está em pauta a cidade, é possível nela identificar o recrudescimento do uso ineficiente dos recursos naturais.

Segundo o UN-HABITAT (2010), as cidades seriam responsáveis pelo consumo de 70% da energia gerada, produção de 80% dos resíduos e 60% das emissões de gases de efeito estufa. O órgão afirma que muitas cidades de países em desenvolvimento encontrarão dificuldades para se constituírem como espaços urbanos qualificados se mantidos o ritmo de crescimento que vem sendo praticado, a falta de planejamento adequado e de modelo de gestão que contemple a priori o desenvolvimento sustentável. No ano de 2007, o Fundo de População das Nações Unidas divulgou que a população mundial presente em centros urbanos atingiu a marca de 50% (UNFPA, 2007). No Brasil, esta é uma realidade desde a década de 60, época em que a população urbana atingiu 55% do total, [...]. Atualmente o País apresenta taxa de população urbana de 84,35% (IBGE, 2010). (CBCS, n.d, p. 16)

Assim, considerando o problema da pesquisa, que referencia a temática do direito à moradia, especialmente à moradia urbana, assim estabeleceu-se o objetivo geral da pesquisa, qual fora:

- Analisar os discursos das instituições do sistema de justiça do Maranhão, na medida em que estas definem políticas urbanas destinadas à solução dos problemas relacionados à moradia de risco em São Luís (MA).

Deste objetivo geral, a pesquisa destacou os seguintes objetivos específicos:

- Mapear as diferentes representações discursivas sobre política urbana, em suas distintas matrizes ou escolas, gestoras de modelos de planejamento urbano, empreendidas a partir do início do século XX, com vistas a historicizar o discurso urbanístico.

- Identificar o quadro normativo da política urbana e do direito à moradia, tanto no seguimento constitucional, quanto no seguimento infraconstitucional.

- Analisar os discursos das instituições do sistema de justiça sobre a ordenação do espaço urbano, especialmente na solução das questões relacionadas à moradia de risco, decupando os elementos que os influenciam para, assim, a partir do estudo de um caso empírico de ocupação urbana vertical, identificar, por meio de uma arqueologia do discurso, sua índole autoritária ou democrática.

d) Procedimentos metodológicos

Para a consecução dos objetivos da pesquisa, primeiramente esboçou-se uma representação expositiva na qual, por meio de investigação bibliográfica, foram minimamente explicitadas, tanto no campo histórico, quanto no campo normativo e doutrinário, as tendências discursivas que orientam a política urbana, especialmente no que compete ao direito à moradia.

No percurso desta investigação histórica e normativa, mais especificamente para a abordagem das questões que gravitam em torno da temática da historicização do discurso urbanístico e das normas que compõem o campo legal do direito à moradia e da política urbana, partiu-se de uma perspectiva descritiva e indutiva, que se utilizou de uma abordagem interdisciplinar, empreendida por meio de pesquisa bibliográfica.

Num segundo momento, para efeito de identificar o *locus* da abordagem empírico-exploratória e analítica, definiu-se aqui o ambiente das instituições do sistema de justiça como espaço político-institucional e local privilegiado de articulação e debate sobre o crescimento das cidades e sobre os problemas decorrentes de uma política urbana desigual.

Neste desígnio, levando-se em conta a necessidade de conexão entre os direitos

humanos ambientais e a questão urbana, buscou-se analisar como as instituições do sistema de justiça no contexto do Estado do Maranhão (especificamente o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e a Advocacia Pública no âmbito municipal) respondem às situações de ocupações humanas em zonas de perigo, situadas no perímetro urbano da cidade de São Luís, e quais fatores influenciam seus discursos e escolhas em relação à política urbana e à produção de moradias ambientalmente (in)sustentáveis.

Pois bem, uma vez delineado o tema e limitado o ambiente sobre o qual se desenvolveu a presente pesquisa, efetuou-se a busca por um material empírico que permitiu o detalhamento dos aspectos que particularizariam as reflexões ora propostas.

A escolha deste material se deu mediante busca que se realizou em duas etapas distintas: a primeira, junto ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Maranhão, na qual foram utilizadas, como artifícios de refinamento da busca, os descritores “moradia de risco”, “ocupação urbana” e “política urbana”⁷.

Na pesquisa pelos descritores “moradia de risco” e “ocupação urbana”, a referida busca não retornou dados. Na busca utilizando o descritor “política urbana”, a pesquisa resultou na exibição de três acórdãos: duas apelações, uma proveniente do Município de Açailândia, e outra movida em ação na qual buscou-se a reparação por obra construída por particular, sem o devido licenciamento (ambas descartadas) e um agravo de instrumento contra decisão proferida nos autos de ação de interdição de prédio urbano, ocupado por pessoas de baixa renda.

Em posse deste último dado buscou-se, ainda no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Maranhão, as informações relacionadas ao processo do qual emergia aquele achado jurisprudencial, investigação esta que se deparou com o “Caso Edifício Santa Luzia”, cujos contornos serão aclarados no terceiro capítulo do trabalho, onde também serão delineadas especificamente a metodologia e a trajetória da pesquisa.

Ainda com relação à escolha do material empírico que orientou as discussões doravante produzidas neste campo da investigação, tem-se que, em posse das informações sobre o caso, obtidas junto ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, passou-se à segunda etapa de depuração do *corpus* do trabalho, qual fora a de

⁷ Cabe salientar que as escolhas dos termos que orientaram a pesquisa jurisprudencial obedeceram à intenção da pesquisa de explorar, no âmbito das instituições do sistema de justiça do Estado do Maranhão, a definição de políticas urbanas para o enfrentamento da questão das moradias de risco, estas decorrentes de ocupações realizadas em edificações precárias situadas no perímetro urbano de São Luís (MA).

colher, junto à Defensoria Pública do Estado do Maranhão – órgão que atua naquele processo em favor dos moradores da ocupação judicializada –, um maior detalhamento do caso.

Os contornos da demanda foram transmitidos em conversa livre com o Defensor Público, responsável pela defesa dos ocupantes Edifício Santa Luzia, durante a qual se obteve acesso à cópia dos autos, o que possibilitou com que fosse conhecida a riqueza ilustrativa do caso que traz, em seu desenvolvimento, peças processuais reveladoras dos discursos e do posicionamento do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública, do Poder Judiciário do Maranhão e da Procuradoria do Município de São Luís, acerca de uma mesma situação de habitação urbana de risco, esta definida por uma edificação precariamente ocupada por 33 famílias de baixa renda, em área central e urbanificada da cidade.

Assim foi selecionado o material empírico da presente pesquisa, opção que se tomou em razão do fato de que o mesmo, por sua riqueza, permitia entrar em contato, simultaneamente, com as falas das instituições do sistema de justiça com as quais se pretendeu trabalhar (o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e a Procuradoria do Município de São Luís), no sentido de analisar seus discursos sobre o manejo da política urbana, quando instadas a se manifestarem sobre uma situação específica de ocupação precária em edificação situada no perímetro central da cidade de São Luís, Maranhão.

Faltava então definir o método que permitisse a análise das abordagens de planejamento urbano, para efeito de se extrair o modelo de cidade acenado por parte das referidas instituições do sistema de justiça, quando estas enunciam o direito à produção de moradia e as políticas urbanas concernentes a este campo do Direito.

A pesquisa se deparou com discursos que, mesmo numa escala, ou nível, *microlocal*⁸, uma vez considerando os limites do “Caso Edifício Santa Luzia”,

⁸ A escala, ou nível microlocal, corresponde, na visão de Souza (2013) a “recortes territoriais de tamanhos diversos (ou subníveis da escala microlocal), todos tendo em comum o fato de que se referem a espaços possíveis de serem experienciados intensa e diretamente no cotidiano [...]. Esses recortes são, em ordem crescente de tamanho, o *quarteirão*, o *subbairro*, o *bairro* e o *setor geográfico* (a *unidade habitacional*, isto é, a moradia, conquanto diga respeito, essencialmente, à esfera privada, deve ser, em diversas circunstâncias, considerada como uma escala relevante também para análise de processos e políticas de natureza e alcance coletivos: por exemplo, por ser objeto de políticas habitacionais e, também, no momento de se compatibilizar preferências individuais/privadas com a regulação coletiva/pública do espaço). Os diversos subníveis da escala microlocal são de cristalina importância para o planejamento e a gestão, especialmente quando se deseja propiciar uma genuína participação popular direta; afinal é nessa escala que os indivíduos, em processos participativos, poderão constituir instâncias primárias de tomada de decisão (plenárias, assembleias etc) e é também nessa escala que eles poderão monitorar mais

conservavam sua relevância porque se mostravam capazes de tipologizar diferentes enfoques acerca de uma mesma situação de manejo da política urbana de habitação, estes enunciados pelo Ministério Público Estadual, Defensoria Pública, Poder Judiciário do Maranhão e Advocacia Pública, neste caso a Procuradoria do Município, que representa o Município de São Luís, parte no processo.

Assim, o percurso analítico trilhou o caminho da análise do discurso, feita com base na metodologia da arqueologia foucaultiana, que permitiu com que fosse feito um mergulho nos discursos selecionados como *corpus* da pesquisa, a fim de neles identificar o *a priori* histórico das formações discursivas que influenciam os enunciados e que podem ser identificados nas falas dos sujeitos que transitam no processo.

A priori histórico, acontecimento, arquivo, formações discursivas, enunciados, corpus, recortes, sujeitos, são categorias da análise arqueológica cujo conteúdo será explicitado com maior detalhamento no terceiro capítulo do trabalho. Nele Também serão identificados os contornos do “Caso Edifício Santa Luzia”, fazendo-se os recortes das falas que serão objeto de análise, bem como a identificação dos sujeitos falantes.

O procedimento metodológico sobre o qual empregou-se o método investigativo ora identificado é o que Santos (2016) denomina “método do caso alargado”:

Este método opõe à generalização positivista pela quantidade e pela uniformização das observações à generalização pela qualidade e pela exemplaridade. Em vez de fixar a quantidade de casos (observações) adequada, o método do caso alargado escolhe um caso ou um número limitado de casos em que se condensam com particular incidência os vetores mais importantes das economias interacionais dos diferentes participantes numa dada prática social [...]. (SANTOS, 2016, p. 274)

Trata-se de um artifício metodológico capaz de conferir respaldo a individualização do campo sobre o qual se realizou a pesquisa exploratória, conquanto hábil a justificar a escolha do “Caso Edifício Santa Luzia”, como uma ocupação urbana cujo detalhamento mostra suficiência para representar uma realidade discursiva, a qual se busca desnaturalizar pela via da análise arqueológica de seus achados.

Segue-se então à análise propriamente dita, a ser empreendida no quarto capítulo do trabalho numa abordagem que toma como ponto de partida os pigmentos das normas atinentes à política urbana e à sustentabilidade, já identificadas no segundo capítulo, com fito de se investigar sob que parâmetros estas formas jurídicas são emolduradas pelos

eficientemente a implementação de decisões que influenciam sua qualidade de vida no cotidiano”. (SOUZA, 2013, p. 107)

discursos produzidos nas instâncias judiciais.

O método arqueológico, aplicado no trato ou na análise destes discursos, inevitavelmente, conduziu os dados para as construções históricas de produção do espaço urbano e a medida de influência com que, tomadas como parâmetros de condução, findam por afetarem as políticas urbanas contemporâneas retratadas nas falas do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública, do Poder Judiciário do Maranhão e da Procuradoria do Município de São Luís.

Com efeito, ao se adentrar nas fissuras do discurso (FREIRE, 2014), utilizando-se como entremeio o ambiente teórico do Direito, mais especificamente do direito à política urbana e à produção de moradias, foram analisados os discursos que habitam e se reatualizam nas falas dos sujeitos que os emitem.

Desprestigiou-se a análise de discurso de Michel Pechêut, em nome da arqueologia do Michel Foucault, já que, para o primeiro, todo sujeito da linguagem será um sujeito ideológico (FREIRE, 2014, p. 12). Entretanto, para a análise que ora se buscou empreender, pouco importam os efeitos ideológicos dos discursos, uma vez que aqui se fará uma investigação que permita acessar a tecnologia de poder que os utiliza e que os fazem funcionar (FOUCAULT, 2014, p. 14).

[...] o Ocidente, que sem dúvida desde a sociedade, desde a cidade grega, não parou de sonhar em dar poder ao discurso de verdade numa cidade justa, finalmente conferiu um poder incontrolado, em seu aparelho de justiça, à paródia, e à paródia reconhecida como tal do discurso científico. (FOUCAULT, 2014, p. 13)

Buscou-se então reler, e não reescrever o processo judicial sobre o qual se desenvolve o “Caso Edifício Santa Luzia”, o que foi feito mediante a inserção de categorias analíticas que permitiram à pesquisa, entender como se constituiu a unidade dos discursos lá identificados como seu *corpus*, sempre tomando como ponto de partida o questionamento da ordem urbana a partir daquele monumento.

Com efeito, um prédio que destoa agudamente da paisagem urbana local, tornou-se um campo simbólico no qual são travados discursos de austeridade retórica, em cujas frestas fez-se possível construir a hipótese de uma política urbana hegemônica de produção de moradias, tomada por um processo de mercantilização dos direitos sociais (ROLNIK, 2015).

e) Estrutura do trabalho

Do tanto quanto dito, optou-se por materializar a presente discussão inserta neste trabalho, obedecendo a seguinte estrutura:

Tendo como foco a questão do direito à moradia, como um direito fundamental universal, porque relacionado à própria condição humana, a tarefa de problematizá-lo pode ser decomposta a partir de inúmeras variáveis que envolvem a questão da habitação. No caso da habitação urbana, isto se constata devido à refração de sentidos ou de significados que envolvem a compreensão dos problemas da cidade.

Deste modo, o presente trabalho de pesquisa foi pensado sob duas vertentes: uma teórico-discursiva (primeiro e segundo capítulos), na qual se fez uma arqueologia do saber urbanístico, seguida de uma exposição teórica sobre sua conjuntura normativa no âmbito da legislação brasileira; e outra exploratório-analítica (terceiro, quarto e quinto capítulos), na qual foram inicialmente apontadas a apresentação e a trajetória metodológica da análise de um caso de ocupação urbana judicializado, para, em seguida, proceder-se à análise propriamente dita dos discursos manifestados nos autos do processo no qual se debateu o destino da referida ocupação, finalmente optando-se por examiná-lo sob a ótica de seu conteúdo de sustentabilidade.

Em suma, primeiro foram mapeados os diferentes discursos que emergiram a partir do início do século XX, das escolas urbanísticas que influenciaram os modelos de cidade sobre os quais ora se investiga, para, na sequência, confrontá-los com os discursos normativos que balizam a política urbana no contexto atual.

Isto feito, buscou-se, a partir de uma pesquisa empírico-exploratória sobre um caso concreto de ocupação urbana vertical, investigar em que medida aqueles discursos, tomados na linguagem arqueológica como acontecimentos, conforme adiante se verá, se equilibram ou mesmo se apagam nas falas das instituições do sistema de justiça.

Por fim, com vistas a se perquirir sobre o modelo de cidade que emerge de tais discursos, extraiu-se dos pronunciamentos analisados a medida de (in)sustentabilidade que deles se pode aferir, mediante uma investigação que o depura a partir deste indicador.

O primeiro capítulo buscou-se então significar o direito à moradia no contexto das cidades, a partir da questão do planejamento urbano, tomando-se como ponto de partida a síntese das ideias que propiciaram os fundamentos do urbanismo, para efeito de se testar a hipótese que atravessará toda a pesquisa, qual seja a de que tais posturas

ideológicas influenciaram e ainda hoje influenciam os discursos que gravitam em torno da política urbana.

Para tanto, utilizaram-se, como base de análise bibliográfica, as obras referenciais de Françoise Choay (2015); Peter Hall (2016); Jane Jacobs (2014), dentre outros, autores cujas produções intelectuais sintetizam uma base crítica sobre a tarefa do planejamento urbano, sobretudo a partir do século XX, com isto buscando cumprir o primeiro objetivo específico da pesquisa, qual fora o de mapear as diferentes representações discursivas sobre política urbana, empreendidas a partir do início do século XX, com vistas a definir as condições históricas que permitiram o surgimento de um discurso hegemônico capaz de definir um protótipo de cidade e, conseqüentemente, de política urbana.

No segundo capítulo empreendeu-se uma discussão teórico-normativa, concebendo-se que a análise do discurso urbanístico também exige a compreensão de sua feição legal. Deste modo, esta parte do trabalho situou-se na questão do direito à política urbana como um direito social fundamental, permitindo-se um estudo dos princípios da função social da propriedade e da cidade nele relacionados, por meio dos quais se buscou desenhar os contornos do direito social à moradia.

Optou-se, nesta análise teórica, por abordar a estrutura normativa do direito à política urbana e do direito moradia a partir de uma ótica principiológica guarnecida pelo pensamento de Ronald Dworkin (2010; 2013) e Robert Alexy (2014; 2015), e conseqüentemente, dos diversos autores constitucionalistas, administrativistas, ambientalistas e urbanistas que trabalham a perspectiva principiológica do tratamento das questões relativas à moradia urbana, que vieram em socorro deste trabalho, isto com o fito de atingir o segundo objetivo específico da pesquisa, qual fora o de identificar o campo normativo daqueles direitos e, porquanto, buscando responder se o discurso normativo sobre o direito fundamental à moradia se aproxima ou se distancia do discurso urbanístico que distingue o modelo de cidade.

No terceiro capítulo, foi exposto o percurso metodológico da parte empírico-analítica da presente investigação, tais como a pormenorização do *corpus* da pesquisa; a seleção dos recortes sobre os quais se procedeu a análise; a definição dos sujeitos dos discursos analisados e, ainda, as premissas conceituais do método de análise arqueológica que instrumentalizaram a presente investigação.

No quarto capítulo, foi empreendida a análise propriamente dita, com vistas a

cumprir o terceiro objetivo específico da investigação, qual fora o de analisar os discursos das instituições do sistema de justiça sobre a ordenação do espaço urbano, tomando como base de análise a pesquisa exploratória realizada nos autos do processo que materializou o “Caso Edifício Santa Luzia”, cuja representação, muito embora não esgote, numa perspectiva quantitativa, o cenário das práticas institucionais e sociais da luta jurídico-política pelo direito à moradia urbana, foi suficiente para, qualitativamente, deslindar “fios de circulação entre as estruturas e as práticas sociais” (SANTOS, 2016, p. 290).

E, finalmente, tendo em vista que, uma vez cumprida a trajetória da pesquisa, sendo possível identificar o modelo de cidade amoldado aos discursos das instituições do sistema de justiça, no quinto e último capítulo, procedeu-se a análise daquele modelo quanto ao seu conteúdo de sustentabilidade, o que foi feito trabalhando-se as categorias analíticas de sustentabilidade propostas por Henri Acselrad (2009), para efeito de aferir os custos sociais e econômicos de uma ação de remoção imposta a uma ocupação urbana já solidificada pelo tempo.

Com efeito, em resumo, a estrutura do presente trabalho, situado no tema da experiência discursiva das instituições do sistema de justiça sobre o direito humano de morar em cidades e a judicialização das ocupações em áreas ou situações de risco, inseridas no ambiente urbano da cidade de São Luís (MA), foi assim organizada de maneira que sua capitulação fosse orientada a gradativamente, se chegar a uma resposta satisfatória sobre qual modelo de cidade é concebido pelos discursos jurídicos, para efeito de se equacionar sustentavelmente o direito à moradia urbana, na cidade de São Luís.

Orientando-se a partir dos questionamentos que foram descritos no campo da problematização permite-se chegar ao acontecimento arqueológico de um discurso hegemônico, definidor de um modelo prevalecente de urbanização que, acompanhado de uma compreensão teórica do discurso normativo, tornou possível responder em que medida o discurso urbanístico de modelagem das políticas urbanas, especialmente quanto ao direito à moradia urbana, influencia os discursos das instituições do sistema de justiça, nos limites empíricos de um caso de ocupação urbana em São Luís (MA).

Reconhecendo-se a amplitude do tema do direito à moradia e sua relação com a política urbana, a permitir sua compreensão sob vários enfoques, ressaltando-se aqui a impossibilidade de esgotá-lo, satisfez-se a pesquisa em dele extrair um recorte capaz de autorizar uma análise arqueológica dos discursos jurídicos sobre a cidade no “Caso Edifício Santa Luzia” em São Luís (MA).

CAPÍTULO 1 – A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO NO SÉCULO XX: cronologias de um acontecimento arqueológico

“Esta cidade está cheia de ecos. Parece que estão trancados no oco das paredes ou debaixo das pedras. Quando você caminha, sente que vão pisando seus passos. Ouve rangidos. Risos. Umas risadas já muito velhas, como cansadas de rir. E vozes desgastadas pelo uso. Você ouve tudo isso. Acho que vai chegar o dia em que esses sons se apagarão.” Juan Rulfo (2008)

Acontencimentalizar⁹ o campo jurídico do discurso urbanístico é tarefa que requer a investigação de suas bases arqueológicas.

Trata-se de um trabalho pelo qual necessário é esquadrihar as condições históricas que possibilitaram a experiência do saber urbanístico, e de que maneira tal experiência possibilita o aparecimento dos discursos que serão analisados ao longo da presente investigação.

A questão do aparecimento do discurso e de seu acontecimento enquanto dado histórico, demanda, de fato, uma abordagem arqueológica que permita não a interpretação dos dados da pesquisa, mas a sua descrição como *práticas* (CASTRO, 2016, p. 41).

Deste modo, será pela mão do método arqueológico de Michel Foucault que se fará a descrição dos discursos urbanísticos, ora iniciando-se pelas regularidades que o tornaram historicamente possível.

1.1 O discurso urbanístico como um acontecimento arqueológico

Para Foucault (2012; 2014), o conceito de acontecimento¹⁰ é um conceito fundante da abordagem histórica da pesquisa arqueológica: “Em que quadro, de cronologia ampla, podem ser determinadas sequências distintas de acontecimentos?” (FOUCAULT, 2012, p. 9)

Castro (2016, p. 24) distingue o acontecimento, na arqueologia foucaultiana, em

⁹ Utiliza-se aqui o termo “acontencimentalizar”, tomando-se como referência o que Edgardo Castro conceitua como “acontencimentalização” em Michel Foucault: “Com esse neologismo, Foucault faz referência a uma forma de proceder na análise histórica, que se caracteriza, em primeiro lugar, por uma ruptura: fazer surgir a singularidade onde se está tentando fazer referência a uma constante histórica, a um caráter antropológico, ou a uma evidência que se impõe mais ou menos a todos.” (CASTRO, 2016, p. 26)

¹⁰ A arqueologia descreve os enunciados como acontecimentos. [...] A descrição, em termos de acontecimento, em lugar das condições gramaticais ou das condições de significação, leva em consideração as condições de existência que determinam a materialidade própria do enunciado. (CASTRO, 2016, p. 25)

dois sentidos que se interrelacionam: o primeiro, o *acontecimento arqueológico*, seria aquele pelo qual a noção de acontecimento se relaciona intimamente com a noção de ruptura histórica, ou seja, “a mutação de uma episteme a outra é pensada como acontecimento radical que estabelece uma nova ordem do saber” (CASTRO, 2016, p. 25).

Desse tema a análise enunciativa tenta liberar-se, para restituir os enunciados à sua pura dispersão; para analisá-los em uma exterioridade sem dúvida paradoxal, já que não remete a nenhuma forma adversa de interioridade; para considerá-los em sua descontinuidade, sem ter de relacioná-los por um desses deslocamentos que os põe fora de circuito e os tornam inessenciais, a uma abertura ou a uma diferença mais fundamental; para apreender sua própria irrupção no lugar e no momento em que se produziu para reencontrar sua incidência de acontecimento. (FOUCAULT, 2012, p. 142)

O acontecimento arqueológico, inserindo uma “novidade histórica” (CASTRO, 2016, p. 24) no âmbito dos saberes, relaciona-se com o segundo sentido de acontecimento em Foucault, que seria a noção de *acontecimento discursivo*. O acontecimento discursivo ajuda a compreender arqueologicamente os enunciados como práticas históricas que se reatualizam e, por isto, ostentam uma natureza de regularidade: “Existe claramente uma relação entre esses dois sentidos: as novidades instauram novas formas de regularidade” (CASTRO, 2016, p. 24).

Para Michel Foucault, a positividade do discurso, caracterizada por sua unidade através do tempo, presente nas falas de muitos autores, em diferentes contextos, define um campo de “continuidades temáticas, translações de conceitos” que vão desempenhar o papel do que o autor chama de *a priori* histórico (FOUCAULT, 2012, p. 155).

O “*a priori histórico*”, efetivamente não designa a condição de validade dos juízos, nem busca estabelecer o que torna legítima uma asserção, mas sim as condições históricas dos enunciados, suas condições de emergência, a lei de sua coexistência com outros, sua forma específica de ser, os princípios segundo os quais se substituem, transformam-se e desaparecem”. (CASTRO, 2016, p. 21)

Para se compreender o conceito de *a priori* histórico em Foucault, torna-se necessário apartá-lo da noção de *tradição* e associá-lo à noção de *arquivo*, ou seja, à lei daquilo que pode ser enunciado, ou o próprio sistema que rege o aparecimento e o desaparecimento das falas, e que não depende do sujeito (MANZI, 2014, p. 211), isto porque, para o autor, a história está essencialmente influenciada pelo discurso e não pela subjetividade.

São essas formações e regularidades que conformam os discursos – estes últimos

não pensados a partir de uma subjetividade que os constitua e, tampouco, pela regularidade de atos fundadores, mas, surgidos com o apagamento da intencionalidade dos sujeitos – que são tomados pela linguagem: “É como se o sujeito assumisse *o caráter inconsciente da estrutura* que determina suas ações” (MANZI, 2014, p. 205)

É a *episteme* a matriz racional ou a condição de possibilidade de determinada ordem, possibilitando o surgimento de discursos e sua organização em uma época, que introduz a ideia de *a priori* histórico em Foucault.

Porquanto, especula-se o *a priori* histórico dos saberes urbanísticos, levando-se em conta o solo que o tornou possível, ou sua *episteme* (MANZI, 2014), ou seja, as condições de possibilidade que promoveram o aparecimento daquele saber, seus enunciados e os objetos com os quais ele se ocupa. Parte-se do pressuposto arqueológico de que sua manifestação não depende da manipulação de um sujeito ativo, mas de “ligações sucessivas diversas de cada prática discursiva” (MANZI, 2014, p. 210)

O objetivo de Foucault pode, assim, ser resumido enquanto um fazer aparecer das práticas discursivas, tirando toda e qualquer referência a uma subjetividade psicológica ou constituinte. O que visa são os modos de sucessão, de encadeamento e de coexistência de enunciados no campo em que eles emergem e se especificam. Neste contexto, o *a priori* histórico que nos propõe Foucault está diretamente relacionado à questão da arqueologia enquanto uma descrição de práticas específicas. Uma descrição que tem como ponto de referência o *arquivo* [...]. (MANZI, 2014, p. 211)

Deste modo, é para uma percuciente análise dos enunciados, enquanto acontecimentos discursivos presentes no *corpus* da pesquisa empírico-exploratória, que se vai buscar o acontecimento arqueológico do discurso urbanístico, segundo os processos múltiplos que o constituem, de partida compreendendo sua estrutura multifacetada (CASTRO, 2016), como, por exemplo, a ressignificação espacial das cidades deflagrada a partir de um acontecimento histórico: o aumento populacional decorrente do crescimento das indústrias e do esvaziamento do campo.

1.2 *A priori* do saber urbanístico do século XX

O inchaço das cidades, outrora medievais, ocasionado pela revolução industrial, sobretudo no cenário europeu, foi o gatilho para que, em meados do século XIX, se iniciasse um processo de especulação territorial, mediante o qual os espaços urbanos

passaram a ser fragmentados numa lógica funcional a demandar, por parte da administração pública, certa regulação.

A liberdade individual, exigida como condição para o desenvolvimento da economia industrial, revela-se insuficiente para regular as transformações de construção e urbanismo, produzidas justamente pelo desenvolvimento econômico. (BENEVOLO, 2015, p. 567)

Para Benevolo (2015), a crise do modelo liberal da cidade – que trouxe a reboque desordem, falta de saneamento e higiene, inabitabilidade e, ainda, surtos de coléra – dá-se numa conjuntura histórica em que um novo modelo de cidade pós-liberal é pensado para atender aos propósitos higienistas das classes dominantes que, à sua vez, passaram a contar com o apoio do Poder Público de maneira que:

A liberdade completa, concedida às iniciativas privadas, é limitada pela intervenção da administração – que estabelece os regulamentos e executa as obras públicas [...]. A administração gere um espaço que é um mínimo necessário para fazer funcionar o conjunto da cidade [...]. A propriedade administra o restante. [...] A utilização dos terrenos urbanizados depende dos proprietários individuais. (BENEVOLO, 2015, p. 573)

Trata-se de um *a priori* histórico especificamente contextualizado numa fase que se seguiu à Comuna de Paris¹¹, na qual, vitoriosa a elite dominante, conduzida por Napoleão III, foram deflagradas diversas reformas no contexto urbano europeu: “[...] Napoleão III pretende fazer de Paris “a capital das capitais”. Ele define uma política de urbanismo ambiciosa e para empreendê-la escolhe Haussmann [...]” (HAROUËL, 1998, p. 112)

Numa visão retrospectiva da formação destas ações urbanísticas, toma-se a revolução industrial como um marco histórico. Identificada cronologicamente a partir de metade do século XVIII, a revolução industrial findou por mudar os rumos da história e ressignificar, sobretudo, o ambiente das cidades, que passaram a ser rota de destino das populações camponesas, que para ela seguiam em busca de novas oportunidades de trabalho.

Vários fatores desencadearam a reordenação das cidades e dos espaços urbanos: o crescimento populacional decorrente do aumento da natalidade e da diminuição da

¹¹ “A Comuna de Paris representou uma curta demonstração revolucionária de emancipação e autogestão do proletariado francês, fundada em uma política antiburguesa, reveladora de uma luta política de classes. Durou pouco, especificamente 72 dias, tendo sido em seguida derrotada pela política burguesa, fortemente amparada pelas forças do governo francês e do exército” (VIANA, 2011, p. 75).

mortalidade e o aumento da expectativa de vida de 35 para 50 anos, do que decorreu o surgimento de novas gerações a reclamarem novos postos de trabalho; a demanda das indústrias pela força de trabalho dos operários, ocasionando um fluxo migratório dos campos; o desenvolvimento das estradas e meios de transporte. Todos, fatores que impulsionaram o crescimento prematuro das cidades, sem que estas acompanhassem, na mesma velocidade, a conformação de estruturas urbanas que pudessem acomodar este novo contingente populacional (BENEVOLO, 2015, p. 551).

O resultado de todas estas transformações, sobretudo no ambiente da Inglaterra, lugar de onde eclodiram os primeiros problemas sociais decorrentes da sociedade moderna industrial, foi a formação de uma nova estratificação social urbana, cuja camada mais pobre era formada pelos operários das fábricas que, disputando com as outras camadas os espaços das cidades, findavam por instalarem-se em cortiços o mais próximos possíveis de seus locais de trabalho, o que tornava a questão habitacional um grande problema a se resolver: “alguns milhares de ricos e alguns milhões de indivíduos de classe média foram levados a um estreito contato com milhões de pobres e indigentes” (HALL, 2016, p. 71).

Cada quarto, nessas podres e fétidas moradias coletivas, aloja uma família, muitas vezes duas. Um fiscal sanitário registra em seu relatório haver encontrado, num porão, o pai, a mãe, três crianças e quatro porcos! Noutro, um missionário encontrou um homem com varíola, uma mulher na convalescença de seu oitavo parto e as crianças andando de um lado para o outro, seminuas e cobertas de imundície. Aqui estão sete pessoas morando numa cozinha no subsolo, e ali mesmo morta jaz uma criancinha. Em outro local estão uma pobre viúva, seus três filhos e o cadáver de uma criança morta há treze dias. Pouco antes, o marido, um cocheiro, havia se suicidado. (MEARNS, 1883, apud HALL 2015, p. 38)

Ademais disto, a própria ocupação do solo tornou-se uma categoria mercantil a ser explorada, nascendo aí um campo de continuidade temática pelo qual os primeiros esquemas de planejamento urbano foram pensados no sentido de se derrubarem os cortiços, entregando à iniciativa privada a construção de moradias fora do perímetro urbano (HALL, 2016, p. 181-182).

Os economistas ensinam a limitar a intervenção pública em todos os setores da vida social, e também no urbanístico. Adam Smith aconselha os governos a vender os terrenos de propriedade pública, para pagar suas dívidas. Estes conselhos são recebidos de bom grado pelas classes dominantes, que têm interesse em fazer valer, também no campo imobiliário, a liberdade da iniciativa privada, isto é, têm condições de aproveitar a desordem urbana sem sofrer-lhe as consequências. Mas algumas desvantagens de ordem física (o

congestionamento do tráfego, a insalubridade, a feiura) tornam intolerável a vida das classes subalternas, e ameaçam, a partir de certo momento em diante, o ambiente em que vivem todas as outras classes (BENEVOLO, 2016, p. 552).

Em Paris, por exemplo, tais reformas, capitaneadas pelo prefeito Georges Eugène Haussmann, o Barão de Haussmann¹², foram destinadas à valorização e embelezamento de determinados espaços para moradia e deleite da classe privilegiada, o que motivou a regularidade de práticas conformadas por políticas de higienização, demolições e suburbanização da classe operária, com o consequente esgarçamento do tecido urbano (GARBOSSA; SILVA, 2016 p. 64).

O barão Haussmann, homem desse Estado bonapartista que se erige sobre a cidade a fim de tratá-la cinicamente como despojo (e não apenas como a arena) das lutas pelo poder, substitui as ruas tortuosas, mas vivas, por longas avenidas, e os seus bairros sofridos, mas animados, por bairros aburguesados. Se ele abre boulevards, se arranja espaços vazios não é pela beleza das perspectivas. É para “pentear Paris com as metralhadoras” (Benjamin Péret). O célebre barão não esconde isso. (LEFEBVRE, 2016, p. 25)

Segundo Harouel (1998), as intervenções do Barão de Haussmann criaram uma Paris cortada por grandes artérias, avenidas, boulevares, ruas largas, inseridas na paisagem urbana à custa da demolição de prédios e cortiços. Foram ações empreendidas em nome da circulação, do embelezamento e, também, da manutenção da ordem possibilitada por um espaço aberto, propício a impedir o surgimento de novos motins: “O urbanismo de Haussmann induz à formação, numa parte da cidade, de um espaço da burguesia” (HAROUEL, 1998, p. 113).

Para Lefebvre (2016), é a revolução industrial verdadeiro ponto de partida para se refletir sobre as cidades modernas, porque conformadora de grupos sociais que geram

¹² A reforma urbanística que se realizou em Paris, entre 1853 e 1870, pelo Barão Georges Haussmann, teve como propósito a remodelação da cidade, estratificando-a e expulsando para subúrbios a classe operária: “Esse remanejamento do tecido espacial parisiense foi uma resposta da classe dominante às jornadas operárias de junho de 1848. Lefebvre afirma que a segregação dos trabalhadores foi uma estratégia da burguesia de Paris para frear a democracia urbana nascente impulsionada pelas lutas populares, uma vez que, naquele momento, essa ordem política embrionária representava uma ameaça real aos interesses políticos das classes dominantes. [...] o urbanismo segregacionista colocado em prática por Haussmann atuou contra a cidade, já que contribuiu para anular aquilo que é (ou deveria ser) peculiar e mais característico da vida urbana: os espaços de encontro e de convívio das diferentes classes e grupos sociais. [...] No curso desse processo, os subúrbios, inicialmente criados para abrigar apenas a classe operária, passaram a exercer forte poder de atração sobre as camadas burguesas parisienses, esvaziando o centro da cidade em benefício dos escritórios e de um uso quase puramente comercial. [...] Graças ao remanejamento espacial, Paris se subordinou gradualmente à lógica e ao ritmo capitalista de produção do espaço. A especulação imobiliária desempenhou papel fundamental nesse cenário, ao atuar em favor da crescente mercantilização do solo, e assim, em lugar das relações de valor de uso, relações de valor de troca passam a prevalecer”. (TRINDADE, 2012, p. 141-142)

o emprego econômico do capital e, por isto, reatualizadora dos contornos de uma nova sociedade, esta representada por uma burguesia progressista, “dotada de instrumentos ideológicos adequados a esse crescimento racional, que caminha na direção da democracia e que substitui a opressão pela exploração” (LEFEBVRE, 2015, 23).

A revolução industrial é quase imediatamente seguida por um explosivo crescimento demográfico das cidades, primeiro na Inglaterra, depois na França e na Alemanha. Após 1850, enquanto a população mundial se quadruplicava, a população urbana se multiplicava por dez. (GARBOSSA; SILVA, 2016 p. 30)

O crescimento das cidades em tamanho e população, para Yumi e Salvi (2013), foi o que impulsionou o surgimento de movimentos que se propuseram a estudá-las, a ponto de consistirem um dado *a priori* das escolas ou linhas de pensamento arranjadas com o propósito de resolver, ou mesmo buscar amenizar os problemas decorrentes da urbanização desordenada. Algumas dessas escolas, no contexto europeu e norte-americano, ao longo do século XX, chegaram, inclusive, a se opor à vida urbana, para estas, um *locus* necessariamente, agregador do caos (YUMI; SALVI, 2013, p. 44).

Lidar com essa produção e essas práticas exteriores aos ambientes profissionais não é, de toda maneira, tarefa trivial no interior de uma panorâmica das abordagens do planejamento e da gestão urbanos, uma vez que se está diante de uma memória intelectual (memória das lutas e das ideias, táticas e estratégias associadas) dispersa e, normalmente, não-formalizada. (SOUZA, 2013, p. 118)

Françoise Choay (2015, p. 2) afirma que o termo urbanismo, definido como a “ciência e teoria da localização humana”, foi cunhado somente no início do século XX, momento no qual a expansão da cidade industrial já era uma realidade consolidada, o que deprecava, em termos de respostas, novas posturas críticas e reflexivas sobre os problemas urbanos daí advindos, a consolidarem regularidades de uma prática que conformasse uma nova perspectiva de gestão das cidades.

Chega-se então, segundo a abordagem metodológica desta explanação, a um *acontecimento arqueológico* (FOUCAULT, 2012), uma mudança na *episteme* do saber urbanístico, a estabelecer uma nova ordem urbana, orientada por um processo de ruptura histórica com os padrões das cidades tradicionais.

Para Peter Hall (2015, p. 24), esta linha demarcatória, qual seja a de estudar a política urbana a partir de um ideal teórico formulado, sobretudo, até a metade do século XX, justifica-se pelo fato que tais ideias consistiram numa espécie de reação à cidade do

século XIX e aos impactos causados pela revolução industrial, sobretudo no contexto da Europa e dos Estados Unidos¹³, e que até hoje influenciam o processo de gestão dos espaços.

O estudo destas ideias é sistematizado por Choay (2015) em duas etapas: o pré-urbanismo e o urbanismo. Para a autora, esta divisão considera o problema de situar o estudo das teorias urbanísticas, como dito, a partir dos problemas evidenciados no ambiente urbano com o advento da revolução industrial e as transformações incutidas nas cidades ao longo do século XIX.

Do ponto de vista quantitativo, a revolução industrial é quase imediatamente seguida por um impressionante crescimento demográfico das cidades, por uma drenagem dos campos em benefício de um desenvolvimento urbano sem precedentes. O aparecimento e a importância desse fenômeno seguem a ordem e o nível de industrialização dos países. A Grã-Bretanha é o primeiro palco desse movimento, sensível desde os recenseamentos de 1801; no restante do continente europeu, a França e a Alemanha perfilham-se a partir dos anos 1830. (CHOAY, 2015, p. 3)

De fato, as questões que surgiam com o vertiginoso aumento populacional das cidades e a conseqüente demanda por moradia, ocorridas num ambiente urbano cujas estruturas ainda obedeciam às necessidades de cidades medievais, provocaram, segundo Choay (2015, p. 4), novas posturas de observação e reflexão que resultaram em abordagens científicas sobre o meio urbano, seja por investidas meramente descritivas ou que obedeciam a um senso crítico-normativo, seja por um pensamento político fundador de uma sociologia urbana na qual se visava discutir a situação da classe trabalhadora na Inglaterra, esta última encontrando em Friederich Engels seu principal expoente (CHOAY, 2015, p. 5).

Muito embora todas as linhas de pensamento sobre política urbana no século XX tenham tomado como base de reflexão da cidade industrial e seus problemas o pensamento econômico e filosófico do século XVIII (Rousseau, Adam Smith, Hegel), estas se dividiram em duas posturas epistemológicas: uma que rejeitava o imperativo de uma nova ordem urbana, mas partia do ponto comum sobre o qual tomava a realidade das

¹³Para o jurista francês Jean-Louis Harouel, a explosão demográfica das cidades se dá por dois fatores, quais sejam, o crescimento da população ativa associado ao esvaziamento do setor primário: “Esse grande inchaço da população citadina é consequência de progressos científicos e técnicos realizados a partir da metade do século XVIII. É a Europa ocidental que desencadeia o processo, logo seguida e posteriormente ultrapassada pelos Estados Unidos” (HAROUEL, 1998, p. 101).

idades como uma conjuntura de desordem (ou *pseudodesordem*, nas palavras da autora), a reclamar a construção de um ideal de reordenação e de planejamento (o que se pode chamar, segundo Souza (2003) de uma postura convencional sobre o ordenamento urbano); e outra que distinguia a insurgência de uma conjuntura política e social totalmente diversa daquela que se encerrou com a revolução industrial, o que reclamaria um rompimento não-convencional com as antigas bases de organização do espaço.

Para o estudo de tais escolas de planejamento urbano, Marcelo Lopes de Souza (2003) se inspira em Françoise Choay (2013), assim selecionando aquelas de índole progressista ou modernista, culturalista e naturalista, e vai adiante propondo uma tipologização a partir da qual ele as classifica de modo mais abrangente, criando uma dicotomia que finda por opor posturas abrangentes acerca da lógica do desenvolvimento das cidades.

Com efeito, Souza (2013) especializa a classificação de Choay, levando em conta as estratégias de intervenção urbana, privilegiando assim a leitura das escolas de planejamento outrora selecionadas, mediante a oposição entre o *convencional* e o *não-convencional* (SOUZA, 2013, p. 119). Explique-se:

Convencionais seriam as modalidades de planejamento e gestão que não apresentassem nenhum nível significativo de crítica em relação à referida interpretação do desenvolvimento urbano como modernização da cidade (caso não só do Urbanismo Modernista, mas de quase todas as vertentes urbanísticas e, mais amplamente, do planejamento Urbano ao longo da maior parte do século XX); não-convencionais seriam os enfoques que, em graus e de maneiras diferentes, afastaram-se dessa ortodoxia, seja em nome de considerações de ordem ecológica, seja em nome de constelações afeitas a busca de uma maior integração social nas cidades. (SOUZA, 2013, p. 119)

Daquela primeira concepção, que assume uma perspectiva convencional do urbano, construída sob a *episteme da desordem*, foram formuladas, segundo Choay (2015), dois tipos de projeções espaciais, ou dois modelos urbanísticos: o primeiro, como um que pauta sua reflexão numa dimensão utópica, sobre a qual a ordem deve ser restaurada nostalgicamente, mediante a recuperação das formas urbanas do passado (os culturalistas e os naturalistas), ainda que ressignificadas; o segundo, como um modelo que reclama formas urbanas que atendam às necessidades do futuro (os progressistas).

Já Hall (2015), classifica as ideias que dominaram o planejamento urbano no século XX como linhas de conduta ou ideias-chave. Neste propósito, o autor destaca como primeira linha de conduta aquela que cunhou o conceito de cidade-jardim, conceito este

que se decompôs refratariamente em outras variantes da mesma manifestação ideal¹⁴.

Outras linhas de conduta são destacadas por Hall (2015) como aquela que reformula a estrutura urbana, pensando-a a partir da conformação de cidades regionais, planejadas harmoniosamente pela via do uso dos recursos naturais de cada lugar.

Uma terceira linha de conduta mencionada por Hall (2015) é aquela que, segundo o autor, delineia sua ideia de planejamento urbano a partir da projeção de uma cidade moderna ideal, planejada para um desenvolvimento ideal de uma ordem social programada.

Para Peter Hall, entretanto, os limites de tais ideias-chave não podem ser fixados de maneira indelével, pelo fato de que, no seu entendimento, muitas destas tradições findam por se mesclar, reatualizando práticas definidas em modelos múltiplos.

Voltemos assim, por razões metodológicas, à categorização proposta por Françoise Choay, em razão de que a estrutura classificatória a partir da qual a autora desenvolve seus estudos sobre as ideias e as práticas urbanísticas do século XX, permitem delinear as diferentes práticas discursivas que contribuirão com a presente análise arqueológica.

Deste modo, Choay prossegue em sua classificação destacando que, os modelos de urbanismo – citados pela autora a partir dos seguintes protótipos: o *modelo progressista*; o *modelo culturalista*; e o *modelo naturalista* –, assim vistos como uma reação aos problemas urbanos e o formato adotado pelas cidades a partir do século XX, geraram contra si uma outra espécie de reação, esta nominada pela autora como uma crítica de segundo grau (CHOAY, 2015, p. 35).

Seria o que Marcelo Lopes de Souza (2003) chama de posturas abrangentes acerca da lógica do desenvolvimento das cidades, numa perspectiva não-convencional, formuladas, sobretudo, a partir da segunda guerra mundial.

Choay, ao se referir à crítica da crítica, abordou-as, distinguindo-as em duas grande direções: a *tecnopolis* e a *antrópolis* (CHOAY, 2015, p. 35). Ou seja, na primeira direção, a tecnopolis realiza uma abordagem visionária da cidade, segundo a qual os processo de articulação do espaço urbano se sujeitam ao conhecimento dos avanços tecnológicos disponíveis: “A cidade torna-se um belo objeto técnico, *inteiramente*

¹⁴ As cidades-jardim, segundo Hall (2015, p. 26), representavam um modelo pelo qual boa parcela da população dos centros urbanos se deslocariam para uma espécie de “constelação de novas cidades” formadas no entorno do centro urbano, distantes de seu burburinho. Tal modelo repercutiu em diferentes arquétipos, dentre eles imagens de recolonização do campo, ou a configuração de espaços suburbanos.

determinado e encerrado” (CHOAY, 2015, p. 37).

Num segundo momento, estas críticas ao urbanismo convencional recebem a contribuição de uma escola de planejamento urbano que se articula sob uma perspectiva mais humanista, que Choay classifica de *antrópolis*. Aqui, neste ponto, insere-se uma crítica radical do urbanismo progressista.

Essa crítica, que pode ser qualificada de humanista, desenvolveu-se fora do meio especializado dos urbanistas e dos construtores. É o resultado do trabalho de um conjunto de sociólogos, historiadores, economistas, juristas, psicólogos, pertencentes, sobretudo, aos países anglo-saxões. (CHOAY, 2015, p. 38)

Ainda para a citada autora, a crítica humanista pode ser analisada a partir de três abordagens metodológicas distintas, quais sejam: *a localização humana como enraizamento espaço-temporal; o ponto de vista da higiene mental; e a análise estrutural da percepção humana* (CHOAY, 2015, p. 38).

É, assim, a partir desta sistematização trabalhada por Françoise Choay, que se vão sintetizar os discursos urbanísticos, entre protótipos convencionais – o *modelo progressista; o modelo culturalista; e o modelo naturalista* – e não-convencionais – o *modelo humanista*.

1.2.1 O *modelo progressista*

Os urbanistas pré-progressistas (final do século XVIII até início do século XIX), como Victor Consideránt, Charles Fourier e Júlio Verne, para citar alguns, e os urbanistas progressistas (final do século XIX até metade do século XX), como Tony Garnier, Georges Benoit-Lèvy, Walter Gropius, Charles-Édouard Jeanneret (Le Corbusier) e Stanislav Gustavovitch Strumilin, foram precursores das ideais de cidades-modelo, construídas a partir de rígidos padrões estéticos, que tinham por princípio a organização, a essência, a função e a uniformização.

De fato, o urbanismo progressista consistia numa corrente idealista, inspirada numa fórmula de exatidão de um modelo urbano moderno, concebido indistintamente para todo o grupo humano (HAROUEL, 1998, p. 115): “O esquema urbano é considerado válido em qualquer lugar, pois ele é concebido para o homem-padrão” (HAROUEL, 1998, p. 121).

Segundo Yumi e Salvi (2013, p. 45), tratava-se de um ideal que projetava a

criação de cidades descentralizadas, de baixa densidade, setorizadas de acordo com suas funções e atividades, mediante a organização de zonas de usos predominantes, o que estimulou o esvaziamento das áreas centrais e, conseqüentemente, a concepção de habitação em grandes áreas periféricas.

A metáfora da máquina, na realidade, seria aplicada, no limite, a toda a cidade, a qual também deveria “funcionar” como uma máquina. Não é à toa que, ao lado da preocupação com a *higiene*, a obsessão com a *ordem* base da *harmonia social*, seja um dos pilares do projeto de modernização das cidades preconizado pelos modernistas. (SOUZA, 2013, p. 126)

A ideia central deste pensamento acha-se representada pela obra de Le Corbusier¹⁵, grande expoente deste modelo de urbanismo, cuja direção fundamental era a ordenação da cidade e a persecução do bem-estar postos como antítese à mixórdia da cidade industrial. Foi o arquiteto Le Corbusier que codificou a ideia de um planejamento chamado modernista, segundo o qual as cidades deveriam ser construídas a partir das necessidades elementares do homem (trabalhar, habitar, circular e recrear) e mediante categorias que as relacionavam com o modo de produção industrial (SOUZA, 2013, p. 126).

São cidades pensadas a partir de uma proposta de organização e conformação de espaços, que se materializam por meio de protótipos de cidades *standard*, como por exemplo: a cidade-jardim ou a cidade-operária, (Tony Garnier e Georges Benoit-Lèvy); os edifícios do futuro (Walter Gropius, este fortemente influenciando a arquitetura estadunidense); as cidades-modelo (Le Corbusier e Stanislav Gustavovitch Strumilin). Todos estes exemplos tomados como prospectos padronizadores de um mesmo modelo de racionalidade que inadmite a espontaneidade ou mesmo a diversidade, porque as toma como sinônimo de desordem, caos e insegurança. (CHOAY, 2013, p. 163-197)

O *urbanismo progressista* traduz-se numa forma de pensar a cidade a partir de um dado *a priori* ligado à estética e à higiene: “Uma classificação rigorosa instala em locais distintos o habitat, o trabalho, a cultura e o lazer” (CHOAY, 2015, p. 9). Integram uma lógica funcional a partir da qual *o bem-estar geral* é seccionado mediante critérios

¹⁵ Arquiteto pintor e urbanista, Charles-Edouard Jeanneret (Le Corbusier), nasceu na Suíça, em 1887, e faleceu na França, em 1965. Foi o redator da Carta de Atenas, na qual fundados os princípios dos modelos de construção contemporânea que se materializa tomando o humano a partir de um padrão de necessidades tipo, para quem a casa seria uma máquina de morar. Influenciou arquitetos e engenheiros do mundo inteiro, tendo sido professor dos brasileiros Oscar Niemayer e Lúcio Costa (LE CORBUSIER, 2004).

onde o progresso social possa ser decifrado por estratégias de embelezamento.

Essa importância atribuída à impressão visual indica bem o papel da estética na concepção da ordem progressista. É preciso, no entanto, sublinhar a austeridade dessa estética, onde lógica e beleza coincidem. [...]. Em certos casos, a ordem específica da cidade progressista é expressa com uma precisão de detalhes e uma rigidez que eliminam a possibilidade de variantes ou de adaptações a partir de um mesmo modelo. (CHOAY, 2015, p. 9)

O modelo progressista localiza na Carta de Atenas¹⁶ a primeira grande referência dos padrões urbanísticos e de sua ordenação (MILARÉ, 2014), que se evidenciam com ideias concernentes à abolição das ruas e à valorização de espaços fragmentados intramuros, governados por uma ordem vocacionada a um tipo ideal de humanidade que valoriza a estética, a saúde, a higiene e a funcionalidade da cidade.

Essa imagem do homem-tipo inspira a Carta de Atenas, que analisa as necessidades humanas universais no quadro de quatro grandes funções: habitar, trabalhar, locomover-se, cultivar o corpo e o espírito. Tal é a base que deve permitir a determinação, *a priori*, com toda certeza do que Gropius chama “o tipo ideal de localização humana” (CHOAY, 2015, p. 21)

Para Corbusier, o urbanista deveria ser necessariamente o arquiteto, ou seja, aquele agente detentor de conhecimentos estritos e técnicas capazes de reconfigurarem o espaço e promover a higiene urbana. Sua principal contribuição para os temas que até hoje gravitam em torno da questão da organização dos espaços urbanos foram: a “classificação das funções urbanas, multiplicação dos espaços verdes, criação de protótipos funcionais, racionalização do habitat coletivo” (CHOAY, 2015, p. 184).

Daí a construção dos conjuntos residenciais passou a ser uma solução para o apagamento da feiura dos cortiços e conseqüente embelezamento das cidades. Para Hall (2016, p. 46), alguns historiadores afirmam que estas estratégias eram motivadas mais pelo medo do que pela preocupação com a penúria com que vivia a classe operária. De fato, era uma estratégia de separação de funções urbanas que, tendo como vetor principal o saneamento dos núcleos citadinos dos problemas decorrentes da pobreza, findou por criar outros problemas: o da mobilidade e “a grande praga da monotonia” (JACOBS, 2015, p. 158).

É nesta conjuntura de regularidades que se gesta o modelo do urbanismo

¹⁶ “A partir de 1928, o modelo progressista encontra seu órgão de difusão num movimento internacional, o grupo dos C.I.A.M., em 1933, esse grupo propõe uma formulação doutrinária sobre o nome de *Carta de Atenas*. Esta constitui, portanto, o bem comum dos urbanistas progressistas.” (CHOAY, 2015, p. 20)

progressista, cuja harmonia planejada, a qual Hall, crítico feroz da metodologia corbusiana, se contrapõe afirmando que “gente não é escapo, e não se pode reduzir a sociedade à ordem de um mecanismo de relógio” (HALL, 2016, p. 290).

Os críticos do *modelo progressista* encontraram nas ideais de Corbusier uma espécie de reação ao descontrole estético e sanitário das grandes cidades industriais. Sua arquitetura cunhava um modelo aberto, “rompido por vazios e verdes”, modelador de um racionalismo técnico tendente a padronizar estruturas urbanas funcionais, mediante a ressignificação do homem com o seu *habitat* a partir de protótipos preestabelecidos (CHOAY, 2015, p. 8).

O habitante da cidade corbusiana tornou-se um tipo, uma ideia, cujas necessidades eram pensadas com base em arquétipos ordeiros, alheios às contingências de cada realidade particular. Segundo Peter Hall, Brasília seria o protótipo da cidade *corbusiana*, para cujo empreendimento Juscelino Kubitscheck [...]

Recorreu a seu velho amigo, o arquiteto Oscar Niemayer. O Instituto de arquitetos do Brasil protestou; fazia-se necessário um concurso público. Niemeyer, evidentemente, participou da comissão julgadora, que, após uma deliberação de apenas três dias, escolheu para ordenar um dos mais vastos exercícios urbanísticos do século XX o plano de Lúcio Costa, outro pioneiro do movimento arquitetural moderno no Brasil. O trabalho por ele apresentado constava de desenhos à mão livre, feitos sobre cinco cartolinas de tamanho médio; nem uma única projeção populacional, ou análise econômica, ou programação de uso do solo, nem uma só maquete, nem um só desenho a esquadro ou compasso. O júri gostou da “grandiosidade”; “Desde o início ficou patente que Brasília estava fadada a ser uma cidade de arquiteto antes que de um planejador urbano”. (HALL, 2016, p. 302)

Para Hall (2016, p. 291-292), a cidade progressista de Le Corbusier deveria nascer de uma arquitetura automatizada, orientada por uma espécie de ordem “ideal, centralizada e despótica”, cujo espírito devesse ser arrojado e “sem remorsos” para “dominar e compelir a plebe” a uma planificação utópica, desprovida de preocupação com sua contextualização.

Mais do que a cultura, é a geometria que ordena o modelo progressista, segundo premissas arquiteturais de organização do espaço e que, de alguma forma, a distingue do *modelo culturalista*.

1.2.2 O *modelo culturalista*

A escola culturalista, cujos principais representantes foram William Morris

(final do século XVIII até início do século XIX) e Ebenezer Howard e Raymond Unwin (final do século XIX até metade do século XX), contrapondo-se a ideia do homem ideal, habitante de uma cidade ideal, perseguida pelos modernistas, pensava o *habitat* a partir de outras premissas, quais sejam, a da “vida comunitária” e a do “atendimento às necessidades psicológicas” (YUMI; SALVI, 2013, p. 44).

Esta linha de pensamento concebia os processos de urbanização a partir dos indicadores do bem-estar, da qualidade de vida e do contato com a natureza (YUMI; SALVI, 2013, p. 44), por meio dos quais a análise da cidade, mediante uma projeção tipológica, seria substituída por uma projeção relacional, que toma por base as estruturas urbanas do passado (CHOAY, 2015, p.28).

O que os culturalistas propuseram foi um retorno aos valores urbanísticos do passado europeu pré-industrial que, segundo eles, muito mais apropriadamente, permitia a realização individual e o desenvolvimento da cultura, valores estes que, todavia, deveriam estar conciliados com as necessidades do presente, o que, para Choay (2015, p. 28), resulta em modelo nostálgico de tipos, portanto, não muito distanciado da tipologia progressista.

Chega-se assim, por canais diferentes, ao mesmo resultado que no urbanismo progressista. Ao utopismo progressista, opõe-se o utopismo nostálgico, e à religião do funcionalismo o culto dos valores ancestrais, cujos modos de funcionamento a história e a arqueologia desvendaram. (CHOAY, 2015, p. 29)

A se conformar como terceira linha de pensamento convencional sobre as estruturas urbanas, juntamente com as outras duas citadas, está escola naturalista.

1.2.3 O modelo naturalista

A escola naturalista teve como representante icônico Frank Lloyd Wright, cujas ideias propunham uma cidade plenamente integrada à natureza, a conformar uma utopia ainda muito mais radical do que a utopia do modelo culturalista.

Os defensores dessa escola urbanista acusavam o urbanismo artificial da cidade industrial de deslocar o homem de sua real natureza, relação esta que só poderia ser resgatada a partir de uma ideia de planejamento que permitisse com que as pessoas pudessem ter de volta o contato com a terra.

O urbanismo naturalista se projetou a partir do desenho de um modelo

específico, por meio do qual a arquitetura deveria se submeter à natureza: a *Broadacre City*¹⁷, um “sistema acêntrico, composto de elementos pontuais, inseridos numa rica rede circulatória” (CHOAY, 2015, p. 30).

Para Yumi e Salvi, muito embora reatualizada historicamente a predominância do pensamento progressista, estas três escolas, mesmo com propostas distintas para se pensar a questão urbana e o planejamento das cidades, apresentavam em comum um mesmo parecer sobre a cidade, utopicamente estático e padronizado, ou seja, apresentaram “propostas de projeto e desenho rígidos, que primavam pela estética, tentando encontrar soluções para as cidades ideais” (YUMI; SALVI, 2013, p. 44).

Esses três modelos (progressista, culturalista e naturalista) não tiveram as mesmas ressonâncias na prática. O estudo das realizações concretas do urbanismo traz à luz, como se pode adivinhar, a grande superioridade numérica das aglomerações progressistas. O modelo naturalista só pode exprimir-se muito parcialmente, sobretudo nos Estados Unidos, em formas suburbanas. O modelo culturalista continua a inspirar a construção de cidades novas na Inglaterra; fora dali, só deu lugar a experiências limitadas (certas reconstruções e algumas estações turísticas). (CHOAY, 2015, p. 33)

Aos modelos convencionais de urbanização, se irão contrapor os movimentos urbanistas não-convencionais, dos quais, para efeito de balizar o presente estudo arqueológico, será tomado como protótipo de análise o urbanismo humanista¹⁸.

1.2.4 O *urbanismo humanista*

Realizando um contraponto, muito especialmente à corrente progressista que dominou e ainda domina o campo da política urbana no mundo, e que prega um urbanismo em tese, pensado para um elemento humano igualmente em tese, o urbanismo

¹⁷ “A escolha deste nome não vem do fato de que Broadacre está fundada na unidade mínima de um acre para cada indivíduo, mas, fato muito importante, de que, surgida no seio da democracia, Broadacre é a cidade natural da liberdade no espaço, do reflexo humano”. (CHOAY, 2015, p. 241)

¹⁸ A *tecnocracia*, como posição não-convencional de planejamento será aqui desprestigiada para efeito da presente análise porque se trata de uma escola de planejamento que estuda mais particularmente as estruturas técnicas de edificação e os projetos que diretamente se relacionam com os progressos técnicos da arquitetura e da engenharia (CHOAY, 2015, p. 35). Ademais, para efeito de se recortar o acontecimento arqueológico do discurso urbanístico, a escola humanista poderá oferecer um contraponto satisfatório ao urbanismo convencional.

humanista, preconizado por Patrick Geddes¹⁹ e Lewis Mumford²⁰, parte da realidade concreta e visa reintegrar o homem concreto no planejamento urbano (CHOAY, 2015, p. 39).

Geddes filia-se à abordagem metodológica do urbanismo humanista intuitivo, segundo a qual o planejamento urbano deve estar atento à *localização humana como enraizamento espaço-temporal* (CHOAY, 2015, p. 38), o que o dissociaria de modelos preconcebidos de cidades-tipo.

Com efeito, o método da intuição geddesiana é solidário *com uma concepção do tempo* e da história *como criação permanente e continuidade*. Constitui, assim, a antítese da posição dos urbanistas progressistas, para quem a modernidade coloca em jogo um processo de ruptura e de descontinuidade (CHOAY, 2015, p. 42).

À rigidez do planejamento progressista de Le Corbusier, o urbanismo humanista propõe “a suavidade, a alterabilidade e a flexibilidade de soluções que hoje tornam possíveis as técnicas de construção” (CHOAY, 2015, p. 40).

Com efeito, o método da intuição geddesiana é solidário *com uma concepção do tempo* e da história *como criação permanente e continuidade*. Constitui, assim, a antítese da posição dos urbanistas progressistas, para quem a modernidade coloca em jogo um processo de ruptura e de descontinuidade. (CHOAY, 2015, p. 42)

Esta mesma linha de pensamento é transplantada para a América Latina, onde, na década de 60, o arquiteto inglês John Turner para lá levou sua concepção de que o problema habitacional não poderia ser resolvido de cima para baixo, uma vez que não se materializaria sem a colaboração da comunidade envolvida nos processos de deterioração urbana: “Turner foi o primeiro a descobrir o que a investigação múltipla sociológica e antropológica provaria mais tarde: que a verdade era quase o avesso do que rezava a sabedoria convencional” (HALL, 2016, p. 367).

Do ponto de vista da *higiene mental*, um contraponto de grande expressão em

¹⁹ O escocês Patrick Geddes, muito embora fosse biólogo de formação, dedicou-se ao estudo da história, da sociologia e das cidades. Para Geddes, a tarefa de urbanificação demanda uma pesquisa sobre todos os fatores que incidem sobre aquela ação, por isto, para ele, a história tem fundamental importância para se pensar a remodelação ou a criação de bairros. Seu pensamento foi, em seguida, desenvolvido pelo historiador e sociólogo Lewis Mumford, para quem os urbanistas progressistas exerceram um papel de mutiladores da cidade. (CHOAY, 2013, p. 38-41)

²⁰ Discípulo de Geddes, Mumford “vê a cidade como o centro nevrálgico do nosso tempo; dá para o problema do urbanismo todas as suas dimensões culturais e históricas e recusa-se a fechá-lo num quadro exclusivamente técnico” (CHOAY, 2015, p. 285)

meio aos estudiosos do urbanismo, se insurgiu contra as técnicas do *urbanismo progressista*.

Tal tendência crítica acha-se representada nos escritos de Jane Jacobs (2014), em seu “*Morte e Vida nas Grandes Cidades*”. Nesta obra a autora encampa uma defesa das grandes cidades, a partir da valorização de sua diversidade²¹.

Para Jacobs (2014), o urbanismo progressista jamais conseguirá dominar ou mesmo decifrar “o comportamento misterioso e indomável das cidades” (JACOBS, 2014, p. 12), de modo que decifrá-las requer a observação de suas variáveis, a partir de seus próprios significantes.

Trata-se, para a autora, de um princípio onipresente o da “necessidade que as cidades têm de uma diversidade de uso mais complexa e densa, que possibilite entre eles uma sustentação mútua e constante, tanto econômica, quanto social” (JACOBS, 2014, p. 13).

Esta visão é compartilhada por Jan Ghel (2015), arquiteto e urbanista dinamarquês contemporâneo, para quem a dimensão humana é um ponto de partida universal; é o que a cidade tem de mais importante, de modo que, a diversidade é estruturante para que as relações decorrentes desta dimensão não se percam.

A discussão sobre a “morte e vida” nas cidades, desafiadoramente levantada em 1961 pelo livro de Jane Jacobs, em grande parte lidava com a gradual perda de oportunidades dos espaços urbanos de funcionarem como ponto de encontro. Ainda que a discussão tenha continuado desde então, em muitos lugares a vida na cidade continuou a ser espremida para fora do espaço da cidade. (GHEL, 2015, p. 26)

Jan Ghel sugere um modelo de cidade que chama de “cidade saudável”. A cidade saudável de Jan Ghel (2015) é uma cidade viva, cujos espaços são mais densos, humanizados e revitalizados, ou seja, cidades cujo planejamento leva em conta, sobretudo, sua dimensão humana e as consequências positivas de uma ocupação pensada sob aquelas bases.

A vida da cidade não acontece por si mesma ou se desenvolve de forma autônoma, simplesmente como resposta à alta densidade. Essa questão requer uma abordagem concentrada e bem mais variada. Cidades vivas requerem

²¹ Jane Jacobs, escritora, jornalista e urbanista autodidata, nasceu em 1916 nos Estados Unidos e faleceu em 2006, no Canadá. Pode ser apontada como grande difusora de alternativas para os projetos hegemônicos de renovação urbana: “com seu ataque de pro-inferno-com-essas-suas-casas, lançado tanto contra os corbusianos, como contra os planejadores cidades-jardim, e por seu apelo pela volta à densidade e aos usos mistos da terra, característicos da cidade tradicional não planejada.” (HALL, 2016, p. 377)

estrutura urbana compacta, densidade populacional razoável, distâncias aceitáveis para serem percorridas a pé ou de bicicleta e espaço urbano de boa qualidade. A densidade, que representa quantidade, deve ser combinada com a qualidade sob a forma de bons espaços urbanos. (GEHL, 2015, p. 69)

De fato, a cidade que prioriza a mistura de funções e que se volta para dentro de si mesma, densificando seus espaços, finda por racionalizar a demanda por mais atividades de urbanificação, abertura de vias e pavimentação, saneamento, transporte público e mais consumo de energia, o que resulta numa paisagem urbana de aspecto sustentável, cujo modelo é sugerido da seguinte forma:

Cidades baseadas nesse método são construídas em torno de sistemas leves sobre trilhos, circundadas por empreendimentos de densidade relativamente alta. Essa estrutura é condição para oferecer um número suficiente de moradias e locais de trabalho localizados a uma razoável distância das estações, a ser percorrida a pé ou de bicicleta. (GEHL, 2015, p. 107)

O autor, muito embora pontue distinções entre as necessidades das cidades ricas e das cidades pobres ao redor do mundo, ratifica que tais medidas se tornam mais urgentes nas cidades menos desenvolvidas, em razão do fosso existente entre ricos e pobres, o que, para ele funciona como um limitador de oportunidades e de heterogeneidade (GEHL, 2015, p. 109), pelo que aponta a sustentabilidade social como um indicador subjacente às cidades vivas.

À concepção progressista de planejamento urbano mediante planos de standardização geradores de homogeneidade e indiferenciação, o urbanismo humanista opõe-se com argumentos de monotonia, tédio e *desdiferenciação* psíquica (CHOAY, 2015, p. 45). Passa então o princípio da heterogeneidade a conduzir as ideias de planejamento a partir de um diferencial humanístico.

Uma terceira abordagem humanista centra-se numa metodologia pela qual o planejamento urbano deve atentar para uma *análise estrutural da percepção humana*. Trata-se de uma abordagem segundo a qual a percepção da cidade não pode ser reduzida à uma percepção estética, mas, a partir das consciências que nela se inserem, o que, segundo Choay (2015, p. 48), faz ruir qualquer planejamento *a priori*.

Este entendimento defende que as ideias dos habitantes da cidade e suas considerações acerca da forma como vivenciarão suas necessidades de espaço no contexto urbano, deve se impor previamente a qualquer ideia de planificação.

Com isto, delineadas as características das principais linhas de pensamento sobre a gestão urbana, a partir do século XX, percebe-se, no cenário mundial, a regularidade de

uma prática hegemônica de uma ordem urbanística planificadora, ilustrada, sobretudo, nos ideais da escola progressista, o que foi, com algumas particularidades, confirmada no contexto brasileiro.

1.3 A experiência do planejamento urbano no Brasil

A formação dos aglomerados urbanos no Brasil ocorre no mesmo momento histórico em que as cidades europeias vivenciavam os efeitos da revolução industrial, pelo que, antes disto, no contexto histórico do Brasil Colônia, as vilas e cidades eram fundadas mais por conta de ações estratégicas da metrópole: geralmente situadas junto à costa (GARBOSSA; SILVA, 2016 p. 187), adentrando para o interior da colônia na medida em que as ações exploratórias mudavam o seu foco (mineração, agricultura e pecuária) ou surgiam necessidades outras relacionadas à segurança local.

Mesmo após a independência, o fortalecimento das oligarquias regionais permitiu a manutenção da concentração de vastos espaços de terras em mãos de poucos produtores rurais dedicados à monocultura. Este período foi caracterizado, sobretudo, pelo incremento da produção e exportação do café – esta uma das maiores fontes de renda do Brasil já emancipado politicamente da Metrópole – e pela formação das indústrias no ambiente das cidades, acarretando, para os espaços urbanos em formação, um forte êxodo populacional, o que resultou, precocemente, num processo de concentração e expansão pontual (YUMI; SALVI, 2013, p. 312).

Crescia no Brasil o trabalho assalariado e, por outro lado, enfraquecia-se, com a proibição do tráfico, a estrutura de produção amparada na mão-obra escrava, num cenário institucionalizado pela Lei da Terra (Lei 601/1850) que possuía como objetivos principais, além de organizar a posse e a propriedade de terra no Brasil, mediante registro e ações de demarcação, também promover a geração de frentes de trabalho pela via da contratação de mão-de-obra assalariada (DEÁK, 2010, p. 30).

O processo de conversão de uma população campesina para uma população urbana, sobretudo escravos libertos, não abarcados pelos processos de remodelação do trabalho nas lavouras monocultoras, foi uma questão de tempo.

Foi neste contexto, com a abolição da escravidão, a instituição do trabalho livre e assalariado e a proclamação da República, que foram empreendidas as primeiras ações de intervenção urbana, fortemente influenciadas pelos movimentos higienistas europeus

(YUMI; SALVI, 2013, p. 312), que também aqui na nossa realidade, foram deflagradores de um processo de periferização da moradia e de “especialização na divisão do espaço urbano” (YUMI; SALVI, 2013, p. 317), o que, numa sociedade capitalista como a nossa, fariam surgir espaços estruturalmente divididos de acordo com a função que seus habitantes ocupassem na escala de produção.

O traço elitista sobre o qual se consagrou a urbanização das cidades no Brasil orientou-se por um processo coerente com as estruturas de sua formação histórica e social, cristalizada num duro padrão de estratificação, historicamente sedimentado na instituição da escravidão, sobre a qual se conformou um arquétipo de diferenciação política e social, em um sistema de hierarquia patrimonialista, vertical e personalizadora da norma, a obedecer outros imperativos que não o da cidadania (DAMATTA, 1996).

Sérgio Buarque de Hollanda (1995) chama de “revolução brasileira de 1888²²” a transmutação do Brasil rural para o Brasil urbano, a partir da qual, segundo o autor, fez-se possível identificar como uma urbanização, baseada em fundamentos agrários e personalistas, foi capaz de cristalizar uma conjuntura por meio da qual dificilmente um Estado Democrático de Direito, tal qual mais tarde idealizado pelos legisladores constitucionais de 1988, seria implementado com vigor. Este é igualmente o entendimento da urbanista Ermínia Maricato:

Apesar de se urbanizar apenas no século XX (em 1900, segundo o IBGE, apenas 10% da população brasileira morava em cidades), o Brasil carrega, no processo de urbanização, características decorrentes das mazelas de sua relação dependente e subordinada e também algumas características da nossa “formação social”. A herança escravocrata e o desprestígio do trabalho, o patriarcalismo e a condição inferiorizada da mulher, o patrimonialismo e a privatização da esfera pública, o personalismo e a rejeição às relações impessoais e profissionais, o clientelismo e a universalização da política do favor, contrariamente ao reconhecimento dos direitos, a tradição autoritária negando a cidadania, estão presentes em cada m² da cidade periférica. (MARICATO, 2014, p. 134-135)

Ainda para Hollanda (1995), a frouxidão da estrutura social e a falta de hierarquia organizada foram características fundantes da falta de coesão na gestão da vida social e política do Brasil. Para o autor, este traço deveu-se ao fato de que os povos ibéricos para cá trouxeram um ideal de livre arbítrio, de autossuficiência e de

²² Trata-se da chamada por Hollanda, ‘grande revolução brasileira’, cujo marco histórico foi a abolição da escravidão e que deflagrou um processo de urbanização corroborado pelo estímulo à monocultura do café e do açúcar, a gerar uma maior dependência dos centros urbanos, que passaram a ser o centro de gravidade da vida social e política do Brasil (HOLLANDA, 1995).

responsabilidade pessoal que pouco, ou nada, possibilitavam um acordo coletivo viável, a não ser por uma força externa que se lhe impunha por preponderância (HOLLANDA, 1995).

Exemplo de intervenções urbanísticas inauguradoras de uma gestão urbana planejada, no Brasil do início do século XX, é protótipo paradigmático a remodelação da cidade do Rio de Janeiro, no contexto sob o qual se deu a revolta da vacina.

Segundo Sevckenko (2010), a Revolta da Vacina, ocorrida em 1904, foi um movimento de insurgência da população da cidade do Rio de Janeiro contra a política tecnocrática de higienização e remodelação da então Capital Federal, capitaneada pelo Prefeito Pereira Passos que, inspirado no replanejamento e embelezamento estratégico de Paris, empreendido pelo Barão de Haussmann, executou uma campanha de limpeza dos centros urbanos da cidade, para empreendimentos de regeneração e imposição de um novo padrão estético.

O ato de insurgência contra as táticas políticas daquele processo de intervenção urbana ficou conhecido como Revolta da Vacina, porque seu gatilho se deu em razão do início de uma ampla e maciça campanha de vacinação, de submissão incondicional, utilizada pela administração pública local para justificar o asseio da cidade, mediante demolições e transferência das populações mais humildes para locais mais periféricos.

Foi nesse contexto que observamos o conjunto de transformações que combinaram com a reformulação da sociedade brasileira, constituindo a sua feição material mais aparente e ostensiva, o processo de Regeneração, ou seja, a metamorfose urbana da capital federal, acompanhada das medidas de saneamento e da redistribuição espacial dos vários grupos sociais. Esse processo de reurbanização trouxe consigo fórmulas particularmente drásticas de discriminação, exclusão e controle social, voltadas contra os grupos destituídos da sociedade. (SEVCENKO, 2010, p. 120)

Lima Barreto (2013) manifesta em *Os Bruzundangas*, escrito em 1923, uma crônica satírica de um país fictício, cujas estruturas sociais desiguais, as elites, os governos, as instituições e as práticas sociais à moda do Brasil, são analisadas pela ótica de um narrador; um visitante estarrecido com os hábitos daquela sociedade. Trata-se de uma narrativa provocativa que nos permite uma reflexão – pode-se dizer ainda bastante atual – acerca de nossas instituições republicanas.

[Sobre os vaticinadores de Bruzundanga] Não há como discutir com eles, porque todos se guiam por ideias feitas, receitas de julgamentos e nunca se aventuram a examinar por si qualquer questão, preferindo resolvê-las por generalizações quase sempre recebidas de segunda ou terceira mão, diluídas e

desfiguradas pelas sucessivas passagens de uma cabeça para outra cabeça. (BARRETO, 2013, p. 22)

A propósito de ser um cronista de sua época, Lima Barreto, no auge da Primeira República (1889 a 1930), já identificava padrões hegemônicos e elitistas no processo de urbanização das cidades brasileiras, sendo o Rio de Janeiro, então sede do Governo Federal, o *locus* de sua análise crítica, na qual reconhecia certa imitação dos modelos de urbanização europeus, mesmo que à custa do elemento humano. Distinguia, desde o século passado, a proposta de um urbanismo progressista que, priorizando protótipos estéticos, esquadrihava o formato de uma cidade asseada.

E os da frente, os cinco mil de cima, esforçavam por obter as medidas legislativas favoráveis à transformação da cidade e ao enriquecimento dos patrimônios respectivos com indenizações fabulosas e especulações sobre terrenos. Os Haussmanns pululavam. Projetavam-se avenidas; abriam-se nas plantas squares, delineavam-se palácios, e, como complemento, queriam também uma população catita, limpinha, elegante e branca: cocheiros irrepreensíveis, engraxates de libré, criadas louras, de olhos azuis, com o uniforme como se viam nos jornais de moda da Inglaterra. (BARRETO, 2014, p. 99)

Para Maricato (2013, p. 17), as reformas urbanas que se implementaram no Brasil, a partir do final do século XIX, foram responsáveis por lançar as bases de um modelo urbanista moderno, ou progressista, associado a um cruel ingrediente de periferização, orientado por um processo de diferenciação social.

Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. (MARICATO, 2013, p. 17)

Flávio Villaça compreende que as ações do Estado sobre o espaço urbano no Brasil podem ser estudadas dividindo-as em três períodos distintos: “O que vai até 1930, o que vai de 1930 até a década de 1990 e o que se inicia nessa década”. (VILLAÇA, 2010, p. 182).

Com uma economia predominantemente agrária até os anos 30 do século XX, o Brasil ainda possuía incipientes indústria e comércio, de modo que, no ambiente das cidades, a questão da moradia era basicamente resolvida pela construção de vilas operárias pelas próprias empresas, num artifício de ordenar a habitação de seus trabalhadores próximo às fábricas, em terrenos de baixo custo: “O fornecimento de

moradia pela própria empresa diminuía as despesas dos operários com sua própria sobrevivência, permitindo que os salários fossem rebaixados” (KOWARICK, 1993, p. 34).

A extraordinária rentabilidade da exploração cafeeira, a partir dos anos finais do século XIX, permitiu expandir bastante a economia do país. Grandes fortunas, formadas pelo café, promoveram um começo de industrialização. Para atender às necessidades de mão-de-obra da agricultura e até mesmo da indústria nascente, o país recorreu à imigração europeia. A economia do café provocou pois a expansão e diversificação da população, o crescimento das cidades e o surgimento de uma classe média urbana, pequena, porém bastante ativa no processo político. (STEDILE; SAMPAIO, 2003, p. 16)

A partir dos anos de 1930 e com o fim da República Velha, inicia-se, muito embora tardiamente, de maneira mais robusta, o processo de industrialização no país, como uma das condições de possibilidade do aparecimento das massas urbanas²³. O crescimento caótico de uma população citadina resultou num aumento de pressão pela oferta de habitações populares.

Tais fenômenos ocorreram paralelamente à valorização dos terrenos fabris e residenciais que torna, do ponto de vista da empresa, antieconômica a construção de vilas para “seus” operários, ainda mais quando, com a aceleração do fluxo migratório, acumula-se um excedente de força de trabalho na cidade. (KOWARICK, 1993, p. 34-35)

O que ocorre, a partir daí, é o que Kowarick, (1993) chama de transferência do custo de moradia para o trabalhador e do custo dos serviços de infraestrutura urbana para o Estado: “Desse momento em diante, as vilas operárias tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas no mercado imobiliário” (KOWARICK, 1993, p. 35).

Até o final da segunda guerra mundial, o Brasil viveu o que Plínio de Arruda Sampaio chama de “desenvolvimento para dentro” (STEDILE; SAMPAIO, 2003, p. 18), período no qual a indústria foi fortalecida para aquecer o mercado interno que, diretamente atrelado ao processo de produção de moradia, era incentivado pelo poder público a construir casas “para serem alugadas a baixos alugueis, ou mesmo oferecidas gratuitamente aos seus operários” (BONDUKI, 1994, p. 715). Para Nabil Bonduki (1994),

²³ “Os primeiros organismos que se dedicaram à construção de casas populares em maior escala foram os diversos institutos de aposentadoria e pensão (industriários, comerciários, bancários, etc.) criados a partir de 1930. Entretanto, essas entidades operavam normalmente de maneira fragmentária, sendo sua atividade, nesse campo, considerada secundária e atingindo um pequeno número de seus associados.” (DE AZEVEDO, 1988, p. 101)

estes foram os primeiros investimentos de grande porte no campo da política de habitação no país.

A produção de moradia operária no período de implantação e consolidação das relações de produção capitalistas e de criação do mercado de trabalho livre, que corresponde aos primórdios do regime republicano, era uma atividade exercida pela iniciativa privada, objetivando basicamente a obtenção de rendimentos pelo investimento na construção ou aquisição de casas de aluguel. (BONDUKI, 1994, p. 712)

Foi realmente a partir dos anos de 1950 que o Brasil passou a adotar, de forma mais acentuada, uma política de valorização do capital estrangeiro, por meio da qual se dilatou um enfraquecimento dos empreendimentos e da capacidade industrial interna, associada a uma estrangeirização do capital circulante (FURTADO, 1992).

Este processo de recrudescimento de uma velha política de dependência econômica da iniciativa, da tecnologia e do capital estrangeiro, refletiu sobremaneira na experiência do planejamento urbano do Brasil.

Ao manter a população do campo à margem do desenvolvimento, o regime só deu a ela uma chance: emigrar para a cidade. Ela o fez, de modo massivo, inchando as cidades e transpondo para elas a miséria característica da zona rural. (STEDILE; SAMPAIO, 2003, p. 20)

Para Celso Furtado (1992), o processo de aceleração da economia, ainda que voltada ao mercado externo, e a facilidade de acesso aos bens de consumo – evidentemente àqueles que compunham as classes sociais mais privilegiadas –, foi o que permitiu com que os brasileiros que ocupavam os estratos mais favorecidos da sociedade pudessem conviver e, de certo modo, legitimar o efeito colateral deste modelo de desenvolvimento, sintomatizado por gritantes injustiças sociais.

No que tange ao processo de produção de moradia, a política urbana também atendeu aos interesses daquele modelo de crescimento, mediante o direcionamento de recursos financeiros a um mercado habitacional, orquestrado, a partir de 1964²⁴, pelo Banco Nacional de Habitação.

A motivação principal para a criação do Banco Nacional da Habitação foi de ordem política. Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares deveria permitir ao regime militar emergente

²⁴ Para Ermínia Maricato “foi com o Banco Nacional de Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro de Habitação SFH, criados pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção.” (MARICATO, 2013, p. 20)

obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista derrubado em 1964. Nesse projeto, igualmente encontrava-se implícita a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em "aliado da ordem". (DE AZEVEDO, 1988, p. 109)

Maricato (2013) compreende que o processo de urbanização e o perfil das grandes cidades no Brasil foram extremamente afetados pelas políticas de moradia implantadas pelo Sistema Financeiro de Habitação que, na medida em que instituiu a aquisição da casa própria, mediante financiamento como o *modus operandi*, por excelência, de promover o aparelhamento das cidades, sobretudo no que tange à questão da produção de habitação para abarcar seu contingente populacional, por outro lado, não cuidou em abranger aqueles que não podiam acessar tal via hegemônica de acesso à moradia.

Assim, as camadas empobrecidas eram cada vez mais empurradas para “áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também todos os contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura” (MARICATO, 2013, p. 21).

Este formato de política urbana findou por cristalizar um modelo de cidade estratificada, fragmentada e periferizada, que se construiu invariavelmente ao longo do tempo, a ponto de sedimentar uma ideologia hegemônica de banalização de cidades conformadas por espaços de distinção, naturalmente ratificada por uma prática administrativa que corrobora com tal realidade, produtora de ambientes onde há intensa atuação urbanística, contrapostos a outros desprovidos de equipamentos urbanos que permitam um *habitat* ao menos razoável.

Com o processo de redemocratização e o fim da ditadura militar, extinto o BNH, houve um redesenho político e institucional dos procedimentos de enfrentamento do déficit habitacional no país, onde, por exemplo, com a edição de uma nova Carta Constitucional, aos Municípios, foi dada autonomia para, de acordo com as diretrizes nacionais, gerir a política urbana local.

De fato, avanços legais foram expressos na Constituição Federal de 1988 que, a partir de sua edição, positivou como norma a funcionalização social da propriedade e da cidade.

A Constituição de 1988 incorporou um capítulo sobre política urbana, estruturado em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse dos milhões de moradores das favelas e

periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos nos processos decisórios relacionados a essa política. (ROLNIK, 2015, 264-265)

Entretanto, o alinhamento indiscriminado do país ao pensamento neoliberal²⁵ e o consequente sacrifício das políticas sociais internas em favor das políticas de mercado, findou, no caminho inverso das intenções do legislador constitucional, por recrudescer a situação de pobreza e desigualdade social já presente no cenário das cidades, comprometendo sobremaneira o ideal de política urbana previsto na norma e influenciando significativamente os modelos de urbanização que, cada vez mais, se associavam ideologicamente aos padrões hegemônicos de especialização e financeirização dos espaços (ROLNIK, 2015).

Ao se buscar elementos que possam construir uma resposta satisfatória sobre os saberes que propiciaram os fundamentos do urbanismo ao longo do século XX, como forma de se investigar, historicamente, as origens de um discurso hegemônico, definidor de um protótipo de cidade e, conseqüentemente, da política urbana da atualidade, tem-se que, no caso do Brasil, encontramos uma trajetória histórica que explicita um modelo de urbanização excludente, predatório e patrimonialista (ROLNIK, 2015, p. 266).

Neste processo de construção e compreensão daquele modelo de urbanização, Raquel Rolnik (2015) chama atenção para o fato de que as políticas de habitação social no Brasil jamais atravessaram, historicamente, esquemas ou arranjos de bem-estar social²⁶, como no caso da Europa: “Nesse sentido, falar sobre a introdução de uma agenda neoliberal no país, não significa tratar do desmantelamento de uma série de direitos sociais já estabelecidos” (ROLNIK, 2015, p. 266), ao menos no caso do Brasil.

²⁵ O pensamento neoliberal surge na Inglaterra e nos Estados Unidos. Sua formulação, definida pelo Consenso de Washington, buscou ressignificar os ajustes nas economias de países em desenvolvimento por meio de uma agressiva política de privatizações, com a consequente proteção ao direito de propriedade e a abertura de fronteiras à iniciativa privada: “A ideia central do Consenso de Washington era de prudência macroeconômica, aliada ao capitalismo de mercado a partir da orientação externa. A política de desenvolvimento consistia em retirar qualquer intervenção do governo em favor da racionalização da economia, a partir do disciplinamento do mercado e da tendência nas escolhas prudentes na alocação de recursos externos”. (SOUSA, 2011, p. 82).

²⁶ Para Raquel Rolnik, as estratégias sócio-políticas adotadas pelos países Europeus após a segunda guerra mundial, pelas quais foram montadas políticas públicas que estruturaram um sistema de bem-estar social, não encontraram no Brasil um arranjo com o qual se possa fazer uma razoável comparação. Pelo contrário, para a autora, o impulso de modernização, protagonizado pelo Brasil após a década de 60 se deu para atender exclusivamente a interesses econômicos, numa tônica que primava não pela garantia de direitos sociais, mas pelo crescimento industrial associado à depreciação e à espoliação das massas urbanas e das relações de trabalho, pela via do autoritarismo e por uma política fundiária excludente (ROLNIK, 2015, p. 266-267).

Diante desta conjuntura política, sempre vulnerável às forças do capital estrangeiro, o que se pode aferir é que, no campo da política urbana, as intenções legislativas consagradas tanto pela Constituição Federal de 1988 – esta alterada no ano de 2000, por Emenda Constitucional mediante a qual se inseriu, no artigo 6º, o direito à moradia como um direito social –, quanto pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, como norma a instituir instrumentos de política urbana²⁷, não foram suficientes para diminuir o fosso da desigualdade e da segregação social, estes sim, os grandes traços caracterizadores do modelo de cidades no Brasil.

Para Villaça (2001, p. 141), a metrópole brasileira se caracteriza, marcadamente, por sua índole segregacionista, onde os espaços urbanos são definidos segundo valores de estratificação social. Para o autor, “a segregação é um processo segundo o qual diferentes camadas ou classes sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole” (VILLAÇA, 2001, p. 142).

Jean-Louis Harouel (1998) faz uma importante análise deste fenômeno *centro x periferia* e suas causas. O autor compreende que o despovoamento do centro, sobretudo nas grandes cidades, é algo típico do século XX, e que, como um efeito colateral de ações de intervenção nos espaços urbanos, suas causas e consequências variam de país, para país.

As causas são várias. A proliferação de escritórios transforma alguns bairros em desertos à noite. [...] No mais, em muitas das grandes cidades europeias, o preço elevado das habitações expulsa para a periferia vastas camadas da população: operários e demais assalariados, jovens casais com filhos. A habitação no centro torna-se então um privilégio. Ao contrário, em numerosas grandes cidades americanas, o centro da cidade é ameaçado de degradação e de proletarização, enquanto os mais abastados se refugiam nas zonas residenciais suburbanas, (HAROUEL, 1998, p. 106)

No contexto do Brasil, os processos de segregação urbana não devem ser tomados numa condição de exclusividade, mas de predominância do setor segregado (VILLAÇA, 2001, p. 143).

O mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro x periferia. O primeiro dotado da maioria dos serviços urbanos públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos. O espaço atua como mecanismo de exclusão. (VILLAÇA, 2001, p. 143)

²⁷ O Capítulo 2 da presente Dissertação trabalhará mais detalhadamente o campo legislativo da política urbana.

Ermínia Maricato (2014) reconhece que o final do século XX e início do século XXI introduziu, no cenário político e econômico do Brasil, uma realidade de transição. Para a autora, especialmente no que tange à política urbana, o direito à cidade passou a ocupar uma posição central nos debates concernentes às reformas a serem implementadas naquele campo, muito embora tais reformas devessem atender a uma política de índole desenvolvimentista²⁸, de fortalecimento do capital privado, com forte participação de investimentos públicos.

A estratégia de fortalecimento de gigantescas empresas nacionais se combina às exigências e oportunidades oferecidas pela expansão capitalista mundial. Dentre as empresas brasileiras mais internacionalizadas estão a Gerdau, a Norberto Odebrecht, a Vale, a Petrobrás, a Marco Polo, Sabó, Embraer, Natura e Andrade Gutierrez. (MARICATO, 2014, p. 42)

Esta estratégia desenvolvimentista, no campo da política urbana, ganhou fortes contornos a partir do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009), em 25 de março de 2009²⁹, destinado a impulsionar a construção de moradias e oferecer uma via de solução para problema do déficit habitacional do país, associada ao aquecimento da indústria da construção civil e seus reflexos na economia do país, numa tática de reação à anunciada crise internacional que eclodiu em 2008 (MARICATO, 2014, p. 65).

Ocorre que tal política de habitação, muito embora contemplasse uma parcela de sua produção para as entidades de luta pelo direito à moradia³⁰, em nada alterou os

²⁸ “Um Estado forte que investe na construção de infraestrutura econômica e social e ainda na ampliação de conglomerados brasileiros privados, para torná-los competitivos no mercado internacional.” (MARICATO, 2014, p. 41)

²⁹ Portal Brasil, Publicado em: 30/03/2016

“Em sete anos, Minha Casa Minha Vida entrega mais de 1.000 casas por dia. O ritmo de entregas de moradias do Minha Casa Minha Vida desde seu lançamento, há sete anos, reforça o programa como a maior iniciativa para enfrentar a questão habitacional da história do País. Desde o seu lançamento, em 25 de março de 2009, foram contratadas mais de 4,2 milhões de casas. Dessas, mais de 2,6 milhões já foram entregues. Isso representa uma taxa de entrega de mais de 1.000 casas por dia; pelo menos 17 a cada hora. Em 2.562 dias de existência do programa, foram beneficiadas mais de 10,4 milhões de pessoas, que realizaram o sonho da casa própria.” (PORTAL BRASIL, 2016, s/p)

³⁰ A política do Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E), pressionada pelos movimentos populares de luta por habitação e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, findou por inserir irrisórios 2% do orçamento do Programa a esta modalidade de subsídio para produção de moradias autogestionadas, para construção ou requalificação de imóveis urbanos (ROLNIK, 2015, p. 302). Em 17/05/2017, o então ministro das Cidades, Bruno Araújo (PSDB-PE), do então Governo Interino Michel Temer, revogou a portaria editada pelo governo Dilma Rousseff que autorizava a Caixa Federal a contratar a construção de até 11.250 unidades habitacionais do PMCMV-E destinadas à faixa 1 do programa, que atende famílias com renda mensal de até R\$ 1.800 (PLANTÃO BRASIL, 2016, s/p). Entretanto, após ser fortemente pressionado por movimentos populares, a exemplo do MTST, que mediante ações de ocupações em prédios

arquétipos de modelagem das cidades, vigentes no contexto do Regime Militar, permanecendo perfilhada ao velho padrão de política habitacional associada à aquisição da casa própria, da localização funcional e segregacionista e da estigmatização territorial (MARICATO, 2014).

De fato, resta configurada, numa perspectiva de análise arqueológica, novamente, um processo de reatualização de uma prática histórica de solucionar o déficit habitacional pela via da produção de moradia, todavia mediante um processo que não passaria pela racionalidade do direito à cidade: “O PMCMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana” (MARICATO, 2014, p. 73).

1.3.1 Programa Minha Casa Minha Vida: remendo novo em pano velho?

A lógica da segregação espacial no Brasil se associa a um modelo periférico de ocupação das cidades, sobretudo no contexto das metrópoles, num nexos de uso e ocupação do solo que não só é ratificado, como é promovido pelas políticas públicas de produção de moradia para as camadas mais pobres da população.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) insere-se, atualmente, no campo econômico-social de uma ação política para oferta de moradias, mediante a construção e financiamento de um vasto estoque habitacional gerenciado por regras de inserção³¹ que obedecem a um extenso conjunto de requisitos.

públicos, reivindicaram o retorno daquela modalidade de investimento em moradia popular, o Governo retrocedeu (REDE BRASIL ATUAL, 2016, s/p), aprovando, em dezembro de 2016, a Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016, a partir da qual foram retomados os investimentos no PMCMV-E.

³¹ Recentemente alteradas pelo Governo Federal, tais regras obedecem a novo padrão de requisitos, assim descritos:

“Entenda as novas regras do Minha Casa Minha Vida

Para poder financiar um apartamento pelo programa, o beneficiário precisa cumprir uma série de requisitos. O principal deles é a renda familiar. A partir dela, é definido (*sic*) os juros do financiamento, o prazo de pagamento e o tipo de imóvel.

As medidas anunciadas pelo governo mudam as regras para quem está nas faixas de renda 1,5, 2 e 3. Para se enquadrar na primeira faixa, a renda total da família precisa ser de até R\$ 2,6 mil. Antes, esse limite era menor, de R\$ 2,35 mil.

Para os que se enquadram na faixa 2, agora é preciso ter uma renda de até R\$ 4 mil. Antes dessas mudanças, o limite era de R\$ 3,6 mil. Na faixa 3, esse teto de enquadramento subiu de R\$ 6,5 mil para R\$ 9 mil. Na ponta do lápis, houve um reajuste de 7,69%.

Essas mudanças vão permitir que mais unidades habitacionais se enquadrem no programa. No Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, era possível financiar uma casa ou apartamento avaliado em até R\$ 225 mil. Agora, o valor aumentou para R\$ 240 mil. Esse enquadramento vale para as operações com uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS).

Nas capitais do Nordeste e do Norte, será possível financiar apartamentos de até R\$ 180 mil com dinheiro

O “Minha Casa Minha Vida” é, antes de tudo, uma “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria” – esta sim uma característica que unifica as diferentes experiências. (AMORE, 2015, p. 15)

O que diferencia o escalonamento desse programa em faixas e linhas de financiamento é o modelo de retorno, em termos de incentivo que ele pode oferecer ao mercado imobiliário. A primeira faixa comporta o que Caio Santo Amore, do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP, chama de “dinheiros baratos”, ou seja, trata-se de uma modalidade de financiamento que não exige retorno: “As operações financeiras são garantidas pelo Fundo Garantidor, que é lastreado por recursos da União e permite a eliminação dos seguros no custo do financiamento” (AMORE, 2015, p.20).

Já as outras duas faixas, igualmente subsidiadas pelo Governo Federal, são financiadas com recursos do FGTS e corresponderiam a um “dinheiro mais caro” (AMORE, 2015, p.21), que exige retorno e cobra juros.

Esta diferenciação em faixas afeta sobremaneira as tipologias habitacionais do Programa, refletindo um modelo de cidade homegênea, num campo de continuidades organizado segundo os interesses do mercado de financeirização da moradia, a ponto de, mesmo tornando mais complexa e caótica a estrutura urbana das cidades, não comprometer o retorno financeiro dos empreendimentos aos seguimentos da construção civil.

Pode-se dizer que o Programa tem reforçado a lógica de conurbação, por conta da crescente aceitação da metropolização do déficit, com a implementação de empreendimentos nos municípios mais distantes do núcleo, assegurando maiores ganhos ao setor privado pela apropriação de terras mais baratas e submetendo as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos empregos, comércio, serviços, equipamentos públicos e a se deslocarem cotidianamente por longos períodos e longas distâncias. (RUFINO, 2015, p. 60)

Outro dado importante que singulariza o Programa é a identificação dos agentes a quem cabe o processo de produção e distribuição de moradia, no qual institucionalizado o protagonismo de um agente financeiro (a Caixa Econômica Federal³²) que, em parceria

do FGTS. O limite anterior era de R\$ 170 mil. O último reajuste para os imóveis financiados com recursos do fundo de garantia havia sido dado em 2015.” (PALÁCIO DO PLANALTO, 2017, s/p)

³² “A Caixa Econômica Federal, operadora do programa, passa a se relacionar de maneira mais direta com os agentes imobiliários, oferecendo crédito imobiliário – Faixas 2 e 3: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – ou “comprando” os empreendimentos – Faixa 1: Fundo de Arrendamento Residencial

com empresas da construção civil e agentes imobiliários, e sob a chancela da administração pública, reforçam os padrões de financeirização das políticas de moradia.

Uma das mudanças mais importantes a ressaltar em relação ao PMCMV é a ausência de um agente promotor público, papel antes desempenhado por Companhias Metropolitanas de Habitação (COHAB), associações e cooperativas, responsáveis pela incorporação imobiliária e gestão dos empreendimentos. Essas instituições mantinham vínculos diretos com os poderes públicos municipais e por vezes federais, o que abria maiores possibilidades para articulação com as políticas urbanas, embora isso nem sempre acontecesse. O desenho institucional adotado pelo programa PMCMV, no entanto, inviabiliza a possibilidade de o poder público atuar como promotor e gestor do empreendimento. A instituição financeira (Caixa Econômica Federal), por um lado, e as empresas, por outro lado, ganham centralidade em detrimento dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais. (RUFINO, 2015, p. 55)

Porquanto, mais de um século depois, o mesmo padrão antiurbano e segregador pode ser reconhecido nas práticas discursivas institucionais no Brasil que, incorporando velhos métodos padronizados por uma concepção de *urbanismo progressista*, não se percebem afetados por técnicas de urbanificação padronizadas desde o século XIX, que comprometem as políticas urbanas tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito local, a recrudescer a disputa por renda imobiliária.

De fato, na esfera municipal, a política habitacional, *pari passu* aos contornos dados pelo PMCMV, dá aos municípios, por exemplo, a tarefa de disponibilizar terrenos para a implantação do programa, cujas localizações, definidas dentro dos padrões de especulação imobiliária, geralmente se acham desacompanhadas de uma racionalidade que promova a urbanificação destas novas frentes de moradia.

1.4 A experiência do planejamento urbano em São Luís (MA)

A experiência do planejamento urbano em São Luís, Maranhão, acompanhou o processo histórico vivido pela maioria das cidades brasileiras. Segundo Frederico Lago Burnett (2002, p. 2), numa perspectiva histórica, é possível distinguir um marco divisório, por meio do qual a cidade tradicional, que se inicia com a expulsão dos franceses e a conquista da cidade pela metrópole portuguesa no século XVII³³, somente a partir dos

(FAR). No caso da Faixa 1, os empreendimentos são ofertados a uma demanda cativa, determinada pelos cadastros definidos pelas prefeituras.” (RUFINO, 2015, p. 55)

³³ “A ocupação original da cidade resulta da tentativa francesa de criar a França Equinocial, estabelecendo-se em torno do Forte de Saint Louis, homenagem ao Rei-Menino Luís XIII, que foi a principal construção francesa deste período e o embrião da principal praça da cidade, hoje denominada D. Pedro II. Os rituais

anos de 1960, passa a adotar um perfil modernista.

Segundo José Antônio Viana Lopes (2004), para garantir a hegemonia portuguesa na costa brasileira, São Luís, recém-conquistada dos franceses, foi alvo de um plano urbanístico, cujo propósito seria o de orientar o seu crescimento. Segundo Viana (2004, p. 23), o traçado regular, feito mediante um código urbanístico sobre o qual se concebeu a ordenação da cidade, obedeceu a uma regularidade que talvez não tenha encontrado, àquela época, nenhum outro precedente na Colônia.

Com o incremento da monocultura do algodão e do açúcar para o abastecimento do mercado externo, São Luís, devido à intensa atividade econômica possibilitada pela exportação daqueles dois produtos que passaram a suprir a falha deixada, sobretudo, pelos Estados Unidos, consumidos em uma Guerra Civil³⁴, conheceu, no final do século XIX, um forte incremento em seus equipamentos urbanos: “a cidade possuía um teatro, várias igrejas, um hospital militar, tipografia, grandes sobrados com até quatro pavimentos e riquíssimos solares, atestando a sua importância no contexto econômico nacional” (LOPES, 2004, p. 25).

Ultrapassadas tais contingências históricas que, no passado, posicionaram São Luís como uma das cidades mais ricas do Brasil (RIBEIRO, 1995) e, ainda, com a abolição da escravidão, a força econômica da cidade entra em declínio, num processo de decadência financeira que se associa com o crescimento da produção cafeeira e a centralização das atividades produtivas nos estados da região sul e sudeste, o que culminou com a periferização do norte e nordeste, quando comparados aos grandes centros produtivos:

“Em termos urbanísticos, a diminuição do ritmo de desenvolvimento local, impediu a renovação urbana radical da cidade e permitiu a preservação passiva de um imenso acervo arquitetônico, construído ao longo dos dois últimos séculos” (BURNETT, 2002, p. 73).

Foi a partir dos anos de 1930 que em São Luís, por ação empreendida pelo Governador Paulo Ramos³⁵ – eleito pela Assembleia Legislativa do Maranhão, na era

políticos e religiosos de fundação da colônia ocorreram em 1612 e somente em 1615 se deu a reconquista do Maranhão pelos portugueses.” (LOPES, 2004, p. 22)

³⁴ Guerra de Secessão ou Guerra Civil, deflagrada nos Estados Unidos entre os anos de 1861 a 1865, em que os Estados Confederados do sul buscaram cindir a Federação por dissentirem da questão escravista.

³⁵ “Paulo Martins de Sousa Ramos nasceu em Caxias (MA) no dia 4 de maio de 1896 [...].No dia 14 de junho, o presidente Getúlio Vargas nomeou o major Roberto Carneiro de Mendonça para o cargo de

Vargas – que, segundo Burnett (2002), se iniciaram as ações de alteração no tecido urbano da cidade, alterações estas deflagradas mediante práticas associadas aos critérios de uma urbanização modernista ou progressista, à moda europeia.

A partir daí, além de obras viárias para ligação no interior maranhense à rede ferroviária entre as capitais São Luís – Teresina, a capital vai ser objeto de inúmeras ações visando modificar este quadro de atraso. Neste período específico, separado por quase um século das ações de Haussmann em Paris e mais de trinta anos das intervenções Pereira Passos no Rio de Janeiro, são executadas obras de alargamento de vias centrais e abertura de avenidas que, no sentido norte-sul, cortaram a cidade pelo Largo do Carmo, demolindo partes de quarteirões seculares e possibilitando a construção de exemplares ecléticos e mesmo protomodernos. (BURNETT, 2002, p. 75).

Conquanto, a cidade de São Luís, antes de feição urbana tradicional, passa a adotar um plano de expansão e urbanificação de traços modernistas que orientaram as administrações subsequentes (Vitorino Freire, 1945-1965 e José Sarney, 1966-1970).

O antigo desejo de encurtar distâncias entre o Centro Histórico e as faixas litorâneas da ilha – apenas acessíveis por precárias estradas e vias marítimas –, começa a se fazer realidade através da construção da ponte do Caratatiua, primeira sobre o Rio Anil e que abriu passagem ao litoral. Anos mais tarde ela possibilitaria a construção dos primeiros grandes conjuntos residenciais da cidade – IPASE, Maranhão Novo e COHAMA –, implantados em rígidos loteamentos. (BURNETT, 2002, p. 78)

A construção da ponte do São Francisco (segunda ponte sobre o Rio Anil) e da ponte sobre a Barragem do Rio Bacanga permitiram um processo de expansão urbana da cidade a se realizar a partir de dois desenhos distintos e até opostos³⁶: as pontes sobre o Rio Anil possibilitaram a ocupação das faixas litorâneas e adjacências, de localização mais privilegiada e aprazível e, portanto, destinadas às famílias com maior poder aquisitivo; e as áreas para além do Rio Bacanga, onde situados os projetos industriais do Governo Federal que atendiam à política de aceleração da economia (Alumar, Itaqui e Carajás), voltada ao mercado externo, habitadas pelas famílias mais pobres, atraídas pelas

interventor, e procurou promover a conciliação das correntes em choque: após consultar Osvaldo Aranha, indicou a candidatura de Paulo Ramos ao governo maranhense. Em 18 de julho, Ramos foi eleito governador pela Assembléia Legislativa, assumindo o cargo no dia 15 de agosto.” (FGV/CPDOC, 2017)

³⁶ “Em 1968 foi construída a ponte do Caratatiua sobre o Rio Anil encurtando o caminho para o bairro do Olho D’água; em 1970 foi construída a barragem sobre o Rio Bacanga, abrindo caminho para o porto novo e para o campus universitário; em 1971 se concretizou a construção da ponte planejada para interligar o centro ao bairro de São Francisco, que finalmente possibilitou o crescimento urbano para o eixo das praias. Anos depois, em 1980, foi inaugurada a ponte Bandeira Tribuzzi, também prevista no Plano de Expansão, interligando o bairro Jaracaty ao centro. Todas estas ligações possibilitaram novos rumos ao crescimento urbano e novas linguagens arquitetônicas nos bairros que surgiram.” (LOPES et al, 2015, p. 17)

ofertas de empregos diretos e indiretos geradas por aqueles empreendimentos (BURNETT, 2002).

A paisagem urbana de São Luís passa então, a partir da década de 70, a ser marcada pela política do Banco Nacional de Habitação-BNH, do então regime militar, que, mediante a ação de cooperativas habitacionais, a exemplo da Companhia Habitacional do Maranhão (COHAB-MA), estratificou a cidade com a construção de grandes empreendimentos de habitação, definindo os espaços de acordo com a estatura financeira de cada projeto e a capacidade de aquisição de seus futuros moradores.

Os dois principais processos de urbanização de São Luís acontecem, assim, sob a égide dos programas habitacionais do governo federal, o primeiro sob o regime militar dos anos 70, o segundo patrocinado pela gestão de centro-esquerda na primeira década do século XXI. Infelizmente, ambos mantêm em suas origens e diretrizes a hegemonia dos interesses imobiliários, impedindo qualquer possibilidade maior de controle do uso do solo, seja por parte da gestão pública, seja pela sociedade civil. (BURNETT, 2011, p. 105)

De fato, reconhece-se uma política habitacional continuísta de determinados privilégios, identificada com os padrões de valorização de espaços fragmentados, pensados a partir de uma lógica funcional de habitar, trabalhar, locomover-se e cultivar o corpo e o espírito (CHOAY, 2015), e filiada a um modelo de zoneamento, nos moldes do urbanismo modernista, no qual foram consolidados bairros de classe alta, classe média e classe baixa.

Todavia, tal modelo, incapaz de atender às camadas da população de baixa renda, em sua grande maioria deslocadas das zonas rurais do interior do Estado³⁷, impossibilitada de acessar a via hegemônica de aquisição da casa própria, finda por produzir, como efeito colateral, um processo de ocupação irregular de áreas impróprias à moradia, consolidada à margem dos locais já urbanizados.

Deste modo, a cidade foi se configurando mediante a conformação de núcleos habitacionais descontínuos, num processo de ocupação que lentamente caminhava para uma estrutura de metropolização da ilha de São Luís, acirrando-se a partir da implementação do PMCMV, cujos projetos de construção de residências, em busca de

³⁷ “No caso do Maranhão, suspeita-se que a intensificação na emigração líquida esteja relacionada com a exaustão do antigo processo de absorção da população rural na sua fronteira ocidental, principalmente na sub-região do oeste maranhense, última área de fronteira agrícola disponível no Nordeste, a prática, pelas populações rurais do semi-árido afetadas pelas secas, da única estratégia não-urbana de sobrevivência de que dispunham. A tendência à exaustão dessa fronteira agrícola com o seu fechamento por fora e por dentro, houvera sido identificada por pesquisadores nordestinos há já algum tempo.” (MOURA; TEIXEIRA, 1997, p. 117)

terras baratas, priorizaram assentamentos nas circunvizinhanças do Município de São Luís (BURNETT, 2011).

Frederico Lago Burnett, analisando o precoce processo de conurbação na ilha de São Luís, impulsionado pelo PMCMV, realiza uma leitura crítica da experiência contemporânea do planejamento urbano da cidade, assim apontando as fragilidades de sua implementação, cuja transcrição torna-se inegavelmente válida:

A qualidade construtiva, os serviços de saneamento, a demanda por transportes (SOUZA, 2011) e, em muitos casos, a proximidade com áreas ambientalmente frágeis que caracterizam tais conjuntos habitacionais, permite antecipar um cenário de grandes ameaças para a qualidade de vida da região. Ignorando as aglomerações urbanas existentes - seja em volta das sedes municipais, seja nas vizinhanças de bairros consolidados -, os novos núcleos habitacionais implantados pela iniciativa privada no território da Ilha, segundo seus interesses de lucro, são verdadeiros novos bairros, sem história e sem cidade. Aprovados pelas prefeituras sem maiores conflitos, pois estariam conforme os Planos Diretores elaborados ou revisados e aprovados recentemente, a situação urbana colocada pelo MCMV exige uma imediata avaliação dos seus efeitos sobre a cidade e os cidadãos. Pois a lucratividade dos empreendimentos tem levado a novos conflitos fundiários que, explodindo principalmente em Paço do Lumiar, ameaçam com o despejo de centenas de famílias que ocupam terras potencialmente adequadas para novas produções habitacionais financiadas pelo programa. (BURNETT, 2011, p. 105)

Com efeito, as cidades, como hoje são, notadamente no contexto pós-segunda guerra mundial, sobretudo no caso da América Latina, foram organizadas a partir de um mesmo princípio determinante; um *a priori* histórico que nasce das estruturas do capitalismo, propulsor da expansão do tecido urbano.

Vivem hoje uma fase pós-industrial, marcadamente afetada pelos efeitos de uma globalização difusa e descontínua que, muito embora produza crescimento, por outro lado deflagra desigualdades: “Na mesma cidade, é o mercado o responsável por reunir e organizar os diversos segmentos existentes no território com base em uma lógica urbana unitária” (GARBOSSA; SILVA, 2016 p. 62).

Portanto, é a partir deste marco histórico-analítico que serão dimensionados os discursos jurídicos institucionais, situados na temática do direito à moradia digna, no que tange à capacidade de formularem verdades dentro da dinâmica global da cidade.

Deste modo, eis que, uma vez delineados os aspectos históricos e os padrões de criação de um saber urbanístico e suas ideais-chave, passa-se ao estudo da ordem jurídico-normativa que cuida da questão do direito à moradia, pressupondo a importância de que, enquanto acontecimento arqueológico, as ideias ora discutidas permitirão o entendimento do discurso normativo que embasa o discurso jurídico, enquanto acontecimento

discursivo.

Ambos estes acontecimentos, o arqueológico, ora apresentado e o discursivo – este a ser visto a seguir –, especialmente quando reunidos no ambiente das instituições do sistema de justiça e encampados em um caso empírico que, num propósito ilustrativo adiante se estudará, ajudarão a compreender, através dos discursos das instituições do sistema de justiça o modelo de cidade priorizado para solucionar conflitos sociais por moradia urbana.

CAPÍTULO 2 – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA: fundamentos teórico-normativos do direito social à moradia

“Declaro promulgada. O documento da liberdade, da dignidade, da democracia, da justiça social do Brasil. Que Deus nos ajude para que isso se cumpra!” (Ulisses Guimarães)³⁸

Ao se levar em conta a conjuntura histórico-retrospectiva, relativa ao desenvolvimento das cidades e aos processos de urbanização, deparamo-nos com composições que vão, numa gênese mais elementar, desde unidades familiares, como primeiras formas de associações, que adensadas em grupos, tribos e, mais tarde, unidades territoriais, findaram por constituir as cidades que, numa escala de adensamento populacional, formaram as aglomerações urbanas da atualidade (COULANGES, 2006).

A descoberta do fogo e o aparecimento da linguagem, aplicadas a este contexto evolutivo, podem ser também considerados ingredientes revolucionários, porque deflagradores de sofisticadas técnicas de socialização e de sedentarização do elemento humano no território por ele ocupado.

Com efeito, como implicação de sua fixação na terra, e consequente identidade sócio-espacial com a mesma adquirida, o ser humano empreendeu a exploração do seu *habitat* mediante o incremento da agricultura e da estocagem de excedentes, proporcionando o exercício da troca que, por conseguinte, contribuiu para o surgimento do comércio e sua evolução, além de outros artifícios do engenho humano, porquanto amalgamando a vocação associativa que lhe é inerente (ROULAND, 2008).

As bases do direito de propriedade – um feito da cultura romana – foi a grande divisa pela qual se construiu a noção de individualismo, a partir da qual, pela via do liberalismo, se buscou a antítese do modelo antigo de assistencialismo incondicionalmente ligado aos parques incentivos públicos que, contextualizados naquela perspectiva desenvolvimentista, seria promotor de comportamentos indolentes e acomodados (SOUZA, 2011, p. 35).

Para Souza (2011, p. 36), o feudalismo e as relações de proteção delineadas pela propriedade, exercida numa Europa descentralizada, restringiam a liberdade de comércio, o que permitiu o desenvolvimento de uma atividade mercantil paralela, exercida, sobretudo, mediante a troca de excedentes da produção dos servos por dinheiro e

³⁸ Fonte: Senado Federal, n.d.

reforçada pela atração que os produtos manufaturados exerciam sobre os senhores feudais, o que tornou imperativa a circulação de moeda e, conseqüentemente, o incremento da atividade comercial.

Dentre outros fatores que contribuíram para o declínio do feudalismo e o início do mercantilismo – este último caracterizado pela expansão do comércio ultramarino, patrocinado pelo progresso científico e a perspectiva do enriquecimento pela acumulação de metais preciosos e de excedente de reservas monetárias (SOUZA, 2011) – está a formação estratégica e o fortalecimento das cidades (BENEVOLO, 2015).

As identidades que definiam a lógica e o funcionamento dessas aglomerações urbanas, *maxime* com a intensificação da atividade mercantil e, mais tarde, da atividade industrial, bem como o aumento da população em seu contexto, possibilitaram a divisão ou separação das comunidades em categorias ou classes, o que permitiu a conformação de uma estrutura de desigualdade que até hoje caracteriza a sociedade humana e, por conseguinte, faz surgir, cada vez mais, a necessidade de estratégias de sociabilidade capazes de equacionar, por exemplo, o uso e divisão do espaço (BENEVOLO, 2015).

Para Norbert Rouland, “o direito pertence ao que os antropólogos denominam a cultura: o que o homem constrói a partir do dado natural que lhe é imposto” (ROULAND, 2008, p. 36), porquanto, seria possível entender que, ao mesmo tempo em que o direito é estruturante para o nascimento do homem social, especialmente no que tange à sua natural inclinação para viver em grupo, do mesmo modo, também é contingente de seu artifício em buscar fórmulas para equacionar suas escolhas e relações: “a invenção dessas relações supõe o emprego de raciocínios e de mecanismos que hoje qualificamos de jurídicos” (ROULAND, 2008, p. 41).

Em Henri Lefebvre (2016, p. 114), pesquisar o Direito à Cidade, é transpassar os temas que se relacionam com os direitos individuais de todas as pessoas para, com igual ou maior ênfase, examinar as formas e estruturas dos espaços urbanos, de modo a possibilitar uma reflexão que, obrigatoriamente, abarque as necessidades próprias do ambiente coletivo.

Para Lefebvre, a abordagem do tema seria infrutífera se não considerasse os impulsos demográficos que conformam um urbano dissociado da “cidade antiga” (LEFEBVRE, 2016, p. 116) e ligado ao homem que nasce da atividade industrial, que se vincula à demanda por planificação, como reflexo próprio da sociedade a qual pertence: o direito à cidade só pode ser concebido como um direito à vida urbana, transformada,

renovada e imbricada nas contingências da cotidianidade que reclama por um novo humanismo³⁹ (LEFEBVRE, 2016, p. 127).

Sundfeld (2014, p. 47) compartilha do mesmo entendimento. Afirma o autor a impertinência de se discernir sobre o urbano tomando por base os institutos jurídicos da antiguidade, ou mesmo da idade média, o que para ele seria uma opção que não possibilitaria o enfrentamento dos desafios postos pela civilização moderna e suas características tanto quantitativas, quanto qualitativas.

Para Peter Hall (2016), tão logo foram dados os primeiros sinais de transformação das cidades europeias e norte-americanas, com o advento da revolução industrial, inauguradora de uma nova ordem social, surgiram os desafios relacionados à acomodação de um novo contingente populacional urbano.

As soluções foram, portanto, diferentes. Mas o problema e a sua percepção eram similares em ambos os lados do Atlântico. O problema era a própria cidade-gigante. A percepção dele era o início de múltiplos males sociais, possível declínio biológico, insurreição política em potencial. De 1880 a 1900, talvez em 1914, a sociedade de classe média – os que tomavam as decisões, os editorialistas, os panfletistas, os ativistas – estava ficando apavorada. Muito desse medo foi grotescamente exagerado, de certa forma até deliberadamente, por experimentados propagandistas. Mas a realidade subjacente era suficientemente horripilante e derivava da pobreza. Com a revolução, os ricos poderiam ter dado o que tinham aos pobres, o que não teria feito um grande bem a ninguém, visto que pouco duraria. Essa pobreza fora endêmica desde os primórdios da sociedade, mas, no campo, pudera permanecer mais ou menos oculta; uma vez concentrada na cidade, revelou-se por inteiro. Os pobres que se amontoavam em Londres, vindos do Wessex ou de East Anglia, ou em Nova York, vindos da Itália e da Polônia, estavam, na verdade, melhor fora de suas terras do que nelas; ou pelo menos era assim que pensavam, e ninguém melhor que eles para sabê-lo. (HALL, 2016, p. 70-71)

No caso do Brasil o acontecimento da urbanização, com o incremento populacional das cidades, é algo relativamente recente quando comparado com o mesmo fenômeno no contexto europeu e norte-americano. Para Rattner (2009, p. 7-8), os problemas urbanos na América Latina se manifestaram mais drasticamente com o crescimento demográfico das cidades, o que se iniciou nos últimos cinquenta anos.

As megacidades do Terceiro Mundo experimentaram crescimento explosivo depois da Segunda Guerra Mundial, com a incorporação dos países recentemente industrializados ao sistema capitalista de produção, comércio e

³⁹ Para o autor este novo humanismo, necessário para se decifrar o urbano contemporâneo, requer uma nova práxis. Uma práxis que compreenda o homem inserido na sociedade urbana: “A vida urbana ainda não começou. Estamos acabando hoje o inventário dos restos de uma sociedade milenar na qual o campo dominou a cidade, cujas ideias e “valores”, tabus e prescrições, eram em grande parte de origem agrária, de predomínio rural e “natural”” (LEFEBVRE, 2016, p. 117)

finanças. A organização da produção em fábricas enormes, com milhares de trabalhadores (por exemplo, as fábricas da indústria automobilística, de aço e petroquímica) atraíram e concentraram em espaços geográficos relativamente limitados, enormes quantidades de capital, trabalho, energia e consumo de recursos naturais. Isso habilitou certas cidades a dominar, econômica e politicamente, outras regiões menos dinâmicas do país. As sociedades tradicionais predominantemente agrárias não estavam preparadas para absorver o influxo de grandes investimentos, e a infraestrutura das cidades não era capaz de aguentar os milhões de migrantes rurais. (RATTNER, 2009, p. 10-11)

Milton Santos (2012) compreende os processos de urbanização como práticas públicas postas a serviço do mercado global, deflagradas por uma estratégia política que o autor nomina de “especialização funcional”, segundo a qual o desenvolvimento urbano estaria diretamente ligado ao desenvolvimento industrial.

Essa especialização existe praticamente apenas nos locais de exportação e de valorização dos recursos naturais. Mas, nesse caso, trata-se de uma especialização ligada a uma vantagem particular que atrai capitais externos, não estando ligada ao crescimento próprio da cidade. Deixando de lado esse caso, essencialmente excepcional, as atividades não se apresentam sob forma unitária especializada, mas arranjadas em um complexo industrial que compreende vários ramos de produção. Excetuando a importância da economia de escala que permite, bem como o quase monopólio exercido em matéria de equipamentos e infraestrutura, a cidade é o lugar de eleição dessas zonas industriais polifuncionais. (SANTOS, 2012, p. 132-133)

Isto justifica a opção deste trabalho por definir, como marco espaço-temporal, a balizar a presente discussão teórico-normativa a ser empreendida neste capítulo – esta situada no direito à política urbana como um direito fundamental e dos princípios da função social da propriedade e da cidade nele relacionados, equalizadores do direito social à moradia – a realidade da cidade moderna e sua conformação pós-revolução industrial.

No campo jurídico-normativo, parte a presente tarefa do que o desenho institucional da Constituição Federal de 1988 dispôs contemporaneamente a respeito do desenvolvimento da política urbana, quando textualmente definiu seus principais objetivos e sua dimensão principiológica.

Assim, para efeito de se dialogar com a ideia de princípio e, *a posteriori*, a partir do conteúdo normativo-constitucional dos direitos fundamentais sociais, discutir o princípio da função social da propriedade e da cidade e do que deles decorrem o direito à moradia digna e o próprio direito à cidade, busca-se, em Ronald Dworkin, uma concepção sobre princípios – esta doravante especializada em Alexy, artífice de uma teoria estrutural dos direitos fundamentais –, o que possibilitará sua compreensão enquanto norma jurídica, porquanto afastada de um conteúdo meramente axiológico.

Toma-se aqui, como ponto de partida, o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, como norma moldadora de todo o sistema de direitos e garantias presentes na Lei Maior, cuja substância afeiçoa o Estado como um ente que, ontologicamente, existe em função da pessoa.

2.1 Direitos sociais como direitos fundamentais prestacionais

A dignidade da pessoa humana é considerada por Robert Alexy (2015, p. 167) uma ideia-chave substantiva, ou referência material dos direitos fundamentais, intimamente ligada aos direitos humanos, cujo modelo por ele sugerido, explica o autor em sua obra *Teoria dos Direitos Fundamentais* (2015), na qual discute a pertinência de uma teoria estrutural dos direitos fundamentais⁴⁰, para se chegar a um modelo de direito fundamental social.

(1) Todas as pessoas possuem dignidade humana. (2) A dignidade humana confere a todos os seres humanos o direito a serem levados a sério como pessoas. (3) Todos os seres humanos têm o direito de serem levados a sério como pessoas. (ALEXY; SILVA, 2015, p. 171)

Segundo Ronald Dworkin (2010), uma teoria do direito que se limite a regras seria uma teoria incompleta, de maneira que, para o autor, liberalista de princípios, o reconhecimento da preexistência de direitos, tais como a liberdade e a igualdade, na condição de postulados normativos ou cláusulas gerais, fundantes de determinado sistema jurídico, legitimam o próprio liberalismo e categorizam o positivismo como uma estratégia de restrição antiliberal (DWORKIN, 2012).

Os juízes devem aplicar o direito criado por outras instituições; não devem criar um novo direito. Isso é o ideal, mas por diversas razões não pode ser plenamente concretizado na prática. [...] Portanto, os juízes devem às vezes criar um novo direito, seja essa criação dissimulada ou explícita. (DWORKIN, 2010, p. 128)

Para Dworkin, essa realidade revela um nível de subordinação da norma positivada a preceitos a ela anteriores. Uma subordinação que, para o autor, muitas vezes

⁴⁰ “Enquanto parte integrante de uma teoria integrativa, uma teoria estrutural é, primeiramente, uma teoria analítica. Mas apenas primeiramente, e não totalmente analítica, porque investiga estruturas como a dos conceitos de direitos fundamentais, de suas influências no sistema jurídico e na fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais com vistas às tarefas práticas de uma teoria integrativa. Seu principal material é a Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal” (ALEXY, 2015, p. 42-43)

imperceptível, é conceitual e política: ou seja, sujeita a argumentos de princípios e argumentos de política (DWORKIN, 2010).

Quando a norma positivada, tomada como um *ato performático do legislador* (MARTINS, 2015), contradiz um princípio, este categorizado por Alexy como a expressão de uma pretensão de correção inerente ao próprio Direito, tal contradição resulta no que Ricardo Marcondes Martins (2015, p.33) chama de falha técnica do legislador, ou *contradição performativa dos postulados normativos*.

Os argumentos de princípio, além de balizadores da regra positivada, seriam justificadores também de decisões judiciais, que, para Dworkin, situam-se num campo de referência, de “proposições que descrevem direitos” (DWORKIN, 2010, p. 141). Com este raciocínio, Dworkin refunda a importância dos princípios, tomando-os como marco referencial de justiça (DWORKIN, 2010), com função de estabelecer *standards* de equidade que impeçam, por exemplo, que diante de determinado caso que eventualmente não se enquadre em regras preexistentes – os chamados casos difíceis –, sua solução não fique à mercê de critérios meramente discricionários adotados pelo julgador (DWORKIN, 2012).

Esta categorização de Dworkin serviu de base para que Alexy (2015) desenvolvesse sua propalada teoria, que define e distingue regras e princípios. Afirma o citado autor que ambos são projeções de normas e, sob este conceito, devem ser reunidos como espécies deste gênero: “Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser.” (ALEXY, 2015, 87).

Deste pressuposto surge que, muito embora regras e princípios advenham de um mesmo tronco genérico, como espécies normativas, ambos devem ser analisados a partir de suas características peculiares.

Para Alexy, são os princípios *mandados de otimização* (ALEXY, 2015, p. 90), ou seja, acenam um variado grau de satisfatividade, cuja incidência dependerá de circunstâncias externas e, ainda, das demais regras que transitam em seu entorno. Estas últimas, as regras, ao seu turno, são o que são, ou seja, possuem um caráter de determinismo, nas circunstâncias em que são subsumidas às condições fáticas e jurídicas nas quais se inserem (ALEXY, 2015, p. 91).

Já os princípios “podem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas” (ALEXY, 2015, p. 90), além de serem considerados

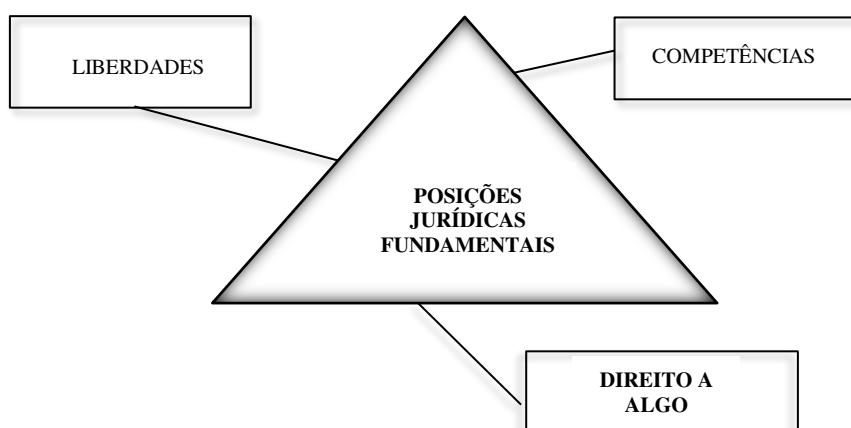
razões para regras, os princípios “podem também ser razões para decisões concretas” (ALEXY, 2015, p. 107).

Prosseguindo na teoria dos princípios de Robert Alexy, tem-se que o autor, ao tratar dos modelos de regras e princípios, analisa a importância destes últimos, quando alcançam relevância para decisões que tratem de direitos fundamentais. Tal, proeminência é assim reconhecida tanto naqueles princípios relevantes para os direitos individuais fundamentais, quanto nos que se referem a direitos fundamentais coletivos (ALEXY, 2015, p. 136), como os direitos sociais, por exemplo.

Entretanto, pontua o autor que a importância destes comandos não se produz exclusivamente, ante o caráter formal de fundamentalidade que ostentam, mas: “A indagação acerca da demonstração de sua relevância *substancial* na argumentação no âmbito dos direitos fundamentais permanece indispensável” (ALEXY, 2015, p. 137).

Eis que, para empreender uma exposição analítica da teoria estrutural dos direitos fundamentais, Alexy realiza um diagnóstico mediante o qual o autor parte de um sistema de posições jurídicas fundamentais, a partir de uma base teórica tríplice, que conforma os direitos em: direitos a algo, liberdades e competências (ALEXY, 2015).

(QUADRO 01 – FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DA TEORIA ESTRUTURAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ROBERT ALEXY)



Retenhamo-nos, rente aos limites deste trabalho e com o objetivo de fundamentar teórica e normativamente o direito social (no qual inserido o direito à moradia) como um direito prestacional, isto porque ocupa uma posição jurídica fundamental categorizada por Alexy como um *direito a algo*:

[...] um direito a algo pode ser compreendido como uma relação triádica, cujo primeiro elemento é o *portador* ou titular do direito (a), o segundo elemento é o *destinatário* do direito (b) e o terceiro elemento é *objeto* do direito (G). [...] O objeto de um direito a algo é sempre uma ação do destinatário. Isso decorre da sua estrutura como relação triádica entre um titular um destinatário e um objeto. Se o objeto não fosse uma ação do destinatário, então, não faria sentido incluir o destinatário na relação. (ALEXY, 2015, p. 194)

Alexy se utiliza de uma fórmula geral que operacionaliza para definir seu raciocínio – *a* (exemplificado por uma pessoa física, portadora ou titular de um direito) tem, em face de *b* (o Estado, destinatário daquele pleito), um direito a *G* (o objeto da postulação, que pode ser uma ação positiva ou uma abstenção) (ALEXY, 2015, p. 194).

Valendo-se desta expressão proposta pelo autor, a título de analogia e para efeito de corroborar com os objetivos deste trabalho, faz-se sua aplicação pensando-a em termos de uma postulação do direito à moradia digna como um *direito a algo*, onde se faz importante distinguir como a postulação deste direito, em relação ao seu objeto, se desmembra em direito a ações negativas e direito a ações positivas:

[...] os direitos a ações negativas correspondem àquilo que comumente é chamado de “direitos de defesa”. Já os direitos em face do Estado a uma ação positiva coincidem apenas parcialmente com aquilo que é chamado de “direito a prestações”, como será demonstrado mais adiante. [...] Os direitos dos cidadãos, contra o Estado, as ações estatais negativas (direitos de defesa) podem ser divididos em três grupos. O primeiro grupo é composto por direitos a que o Estado não impeça ou não dificulte determinadas *ações* do titular do direito; o segundo grupo, de direitos a que o Estado não afete determinadas *características* ou *situações* do titular do direito; o terceiro grupo, de direitos a que o Estado não elimine determinadas *posições jurídicas* do titular do direito. (ALEXY, 2015, p. 195-196)

O grupo de direito a ações negativas, ou *direitos de defesa do cidadão contra intervenções dos Poderes Públicos*, são tomados por Alexy (2015, p. 433) como direitos pertencentes a um “*status negativo em sentido amplo*”.

Neste campo de abstenções, tome-se como exemplo o de que o Estado não elimine determinadas *posições jurídicas* do titular do direito. Tal observação é classificada por Alexy como *direitos a não eliminação de posições jurídicas*, para o qual o autor usa como protótipo exemplar a condição do proprietário: “A garantia constitucional do instituto jurídico da propriedade é subjetivada na medida em que existem direitos individuais a não-eliminação de posições abstratas que se relacionam à criação, ao desfazimento e às consequências jurídicas da posição de proprietário” (ALEXY, 2015, p. 200-201).

Já no caso do grupo de *direitos a ações positivas*, ou de *direito a prestações estatais em sentido amplo*, Alexy os coloca em contraposição aos direitos de defesa.

Saber se em que medida se deve atribuir aos dispositivos de direitos fundamentais normas que garantam direitos a prestações em sentido amplo é uma das questões mais polêmicas da atual dogmática dos direitos fundamentais. Especialmente intensa é a discussão sobre os assim chamados direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, direitos à assistência social, ao trabalho, à moradia e à educação. (ALEXY, 2015, p. 433-434)

Para o citado autor, as diversas constituições de distintos países encontram, como principal ponto de apoio para os direitos subjetivos a prestações do Estado, o próprio direito à proteção da dignidade da pessoa humana, assim compreendido como um enunciado geral sobre o qual se abrigam as demais normas garantidoras de direitos desta espécie, independentemente de em seus conteúdos tais cartas constitucionais apresentarem uma índole voltada mais ao direito a ações negativas, ou *direitos de defesa* (ALEXY, 2015, P. 435).

Não é este o caso do Brasil. De fato, com o objetivo de pautar a realidade plural da sociedade brasileira, recém-saída de uma ditadura militar, cuja feição político-normativa democrática teve a missão de identificar, o Poder Constituinte Originário de 1988 foi pródigo em demarcar, ao lado dos direitos de defesa, um extenso conjunto de direitos de natureza prestacional.

Regras e princípios; normas inseridas na estrutura social, política, administrativa e econômica do país, materializadas a partir de um mesmo ato institucional, no qual foram catalogados direitos e garantias fundamentais e direitos sociais e políticos, constituídos a partir do valor jurídico da dignidade da pessoa humana, fundamento do próprio Estado democrático de Direito, garantidor da igualdade e da justiça social⁴¹.

Pode-se dizer que a dignidade da pessoa humana, como um princípio estruturante (SARLET, 2015, p. 93), consiste num postulado normativo⁴² (MARTINS,

⁴¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988)

⁴² “Incide em equívoco vislumbrar no sistema jurídico apenas normas jurídicas, regras e princípios. Há também um terceiro tipo de elementos: são axiomas normativos que independem de posituação, valem ainda que não estejam expressa ou implicitamente positivados.” (MARTINS, 2015, p. 34)

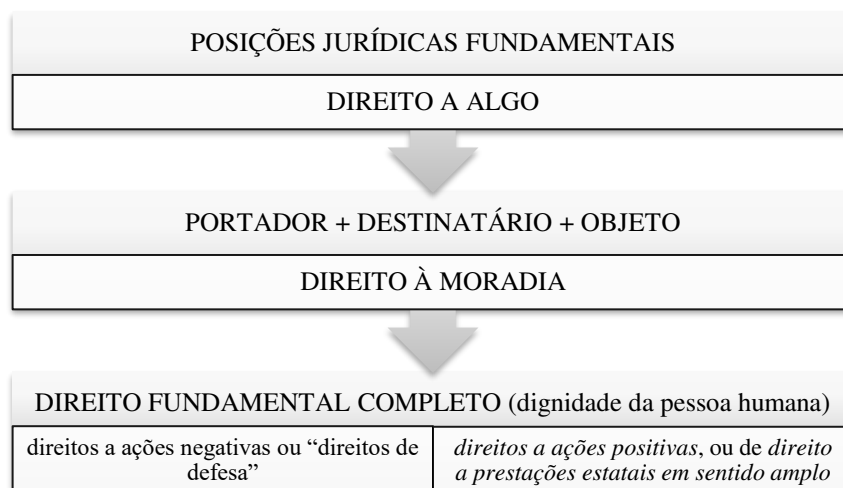
2015, p. 34) que serve como premissa metodológica de compreensão de todo o sistema jurídico, sendo, no caso do Brasil, um princípio assumidamente positivado no artigo 1º, integrante do rol dos direitos fundamentais.

Trata-se de um princípio (e valor) fundante “que, como tal, deve servir de norte ao intérprete, ao qual incumbe a missão de assegurar-lhe a necessária força normativa” (SARLET, 2014, p. 124).

Para Ingo Sarlet (2015, p. 106), o princípio da dignidade da pessoa humana possui o que o autor chama de dupla natureza, ou seja, é tanto princípio, quanto regra, portanto passível de vários níveis de realização, na medida em que “cada ser humano é, em virtude de sua dignidade, merecedor de igual respeito e consideração” (SARLET, 2015, p. 118).

De fato, refletindo-se sobre a dignidade da pessoa humana e o ideal de uma vida digna e sua categorização como direito de toda a humanidade, este se realiza na plenitude dos direitos humanos fundamentais, seja qual for sua dimensão, o que toca, de modo indelével, a questão dos direitos sociais.

(QUADRO 02 – FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DAS POSIÇÕES JURÍDICAS FUNDAMENTAIS SEGUNDO ROBERT ALEXY)



Pois bem, retornando à fundamentação teórica e normativa do direito social à moradia, como um *direito a algo*, de ação positiva ou prestacional por excelência, importa aqui compreender que, para Alexy, o direito a prestações, situando-se no campo teórico-analítico oposto ao direito de defesa ou de abstenção estatal, é “todo direito a uma ação positiva, ou seja, uma ação do Estado, é um direito a uma prestação” (ALEXY, 2015, p.

442).

Deste modo, pelo que consiste o modelo explicitado na citada *Teoria dos Direitos Fundamentais* de Robert Alexy, que abarca tanto os direitos fundamentais positivos quanto os negativos, pode-se tomar aqui o direito social à moradia como um “direito fundamental completo”, este conceituado pelo autor como “um feixe de posições de direitos fundamentais” (ALEXY, 2015, p. 249), que consiste na conjugação da titularidade a um direito fundamental indissociável da liberdade para exercê-lo, agregado a um direito a que o Estado não crie embaraços para a sua manifestação e, ainda, que proteja o seu exercício.

Um direito fundamental completo desse tipo é algo fundamentalmente diverso do direito fundamental completo que é constituído somente por uma conjugação de posições definitivas. Este tem um carácter estático; aquele um carácter dinâmico. Um é o resultado provisório de um processo decisório e argumentativo, que se localiza fora do direito fundamental; o outro inclui exigências que extrapolam esse resultado e, por isso, colide com outros direitos fundamentais e com princípios que dizem respeito a interesses coletivos e, dessa forma, está necessariamente ligado com seu ambiente normativo.” (ALEXY, 2014, p. 253)

Para Silva e Masson (2015), os direitos sociais são aqueles endereçados aos indivíduos para os postularem não só contra o Estado, mas contra a sociedade como um todo, sobremaneira quando positivados em lei, o que, segundo os autores, convergem para a conveniência de exigí-los juridicamente.

Considerando o que preceituam Dworkin e Alexy acerca da teoria dos direitos fundamentais, dando especial enfoque àqueles que este último chama de *direitos à prestação em sentido estrito*⁴³ – ou direitos sociais fundamentais –, busca-se enfatizar os valores que estruturam o carácter social do direito à moradia (aqui tomando-se a função social da propriedade e da cidade como seus princípios estruturantes), a fim de que sejam delineados os pressupostos conceituais que irão orientar a presente investigação.

No que tange aos dispositivos constitucionais que se situam no campo dos direitos sociais – especialmente no que compete ao direito à moradia e seu conteúdo polissêmico (habitação, trabalho, segurança, lazer, mobilidade, fruição dos espaços urbanos, etc.) –, estes contextualizados num ambiente político que os definiu a partir de uma proposta de ruptura com o individualismo oriundo do liberalismo clássico

⁴³ “Direitos à prestação em sentido estrito são direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares.” (ALEXY, 2015, p. 499)

(BONAVIDES, 2015), optou-se aqui por analisá-los não apenas segundo seu aspecto positivo, mas igualmente levando em conta sua dimensão ideal e principiológica (ALEXY; SILVA, 2015).

De fato, dotar de significado o direito à moradia, tornando-o pleno de fundamentalidade, é tarefa que deve levar em conta suas complexidades, reconhecendo-se que o seu sentido é precedido por categorias jurídicas que o integram, tais como o direito à habitação, o direito à cidade e à vida urbana, como dito (trabalho, acessibilidade, mobilidade, lazer, habitabilidade, segurança, serviços básicos, etc.), e a um ambiente sustentável.

São, outrossim, chaves teórico-conceituais interpretativas necessárias para o enfrentamento das questões relacionadas às políticas de habitação e de desenvolvimento social, a enfeixar posições jurídicas que se inserem no contexto da moradia digna, como um direito fundamental prestacional, inerente ao princípio da dignidade humana.

Entretanto, questão importante é a de que não se pode simplificar a materialização dos direitos sociais, assim descredenciando-os de suas possibilidades financeiras. Para Alexy (2015, p. 176), tal verificação nos encaminha a uma discussão ainda maior acerca da ponderação dos direitos sociais, o que, efetivamente, ultrapassa os domínios desta pesquisa. Todavia, ainda que assim o seja, para o autor:

A dignidade humana tem precedência sobre possibilidades financeiras quando o mínimo existencial não se vê garantido. Sob essa condição, o Estado é peremptoriamente obrigado a assegurar o mínimo existencial; o indivíduo tem um direito indiscutível a isso, e o tribunal constitucional se vê definitivamente obrigado a condenar o Estado se não cumprir este dever estatal. (ALEXY; SILVA, 2015, p. 177)

O princípio da dignidade da pessoa humana, neste caso então, pode ser tomado como um parâmetro de natureza substancial, pelo qual se estabelece um sistema de preferência entre normas (regras e princípios), apontando para a direta promoção de condições de vida que assegurem um bem-estar mínimo, e se sobreponham àquelas que, indiretamente, as resguardem, identificando-se as primeiras como necessárias ao exercício da cidadania (BARCELLOS, 2005).

Supondo um conflito entre posições juridicamente tuteladas, como a propriedade individual de um lado e a sua função social de outro, necessário será definir pontos de cruzamento em que um direito se sobrepõe ao outro a partir do momento em que seu exercício toca a fruição de direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, o

direito à moradia.

Ricardo Marcondes Martins (2015) assim atualiza exemplificativamente esta suposição:

O direito de propriedade é, pois, um princípio material relativo a direito subjetivo, segundo o qual o direito de usar, fruir, dispor dos bens que tenha o domínio e de reivindicá-los de quem injustamente os possua deve ser garantido na máxima medida possível (“P1”). Por força dele, o particular pode, na máxima medida possível, utilizar seus bens de modo a concretizar seus interesses egoísticos. A função social é uma cláusula geral, e, como tal, um princípio formal. Ela atribui um peso maior aos princípios materiais que se chocam com os interesses egoísticos dos particulares. Há valores contrários à utilização individual da propriedade (“P2”). A cláusula geral da função social restringe o âmbito do princípio material da liberdade dos particulares e, especificamente, do direito de propriedade. No entrechoque de “P1” (a liberdade do proprietário de usar o bem de acordo com sua vontade) e “P2” (o interesse social, contrário ao uso egoístico), a função social dá um peso maior a “P2”. Ao determinar que a propriedade atende a sua função social, o constituinte deu juridicidade aos valores opostos aos interesses individuais do proprietário e estabeleceu, no plano abstrato, um entrechoque valorativo. (MARTINS, 2015, p. 537)

Deste modo, reconhece-se que o direito à moradia, como um direito social, intimamente relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana, está situado dentre as normas de direitos fundamentais e, no que tange à sua natureza obrigatória, Alexy as distingue a partir de três critérios: entre normas que garantem direitos subjetivos ou normas que obriguem o Estado de forma objetiva; normas vinculantes ou normas não-vinculantes e, por fim, normas que fundamentem direitos e deveres definitivos, ou *prima facie* (ALEXY, 2015, p. 500-501).

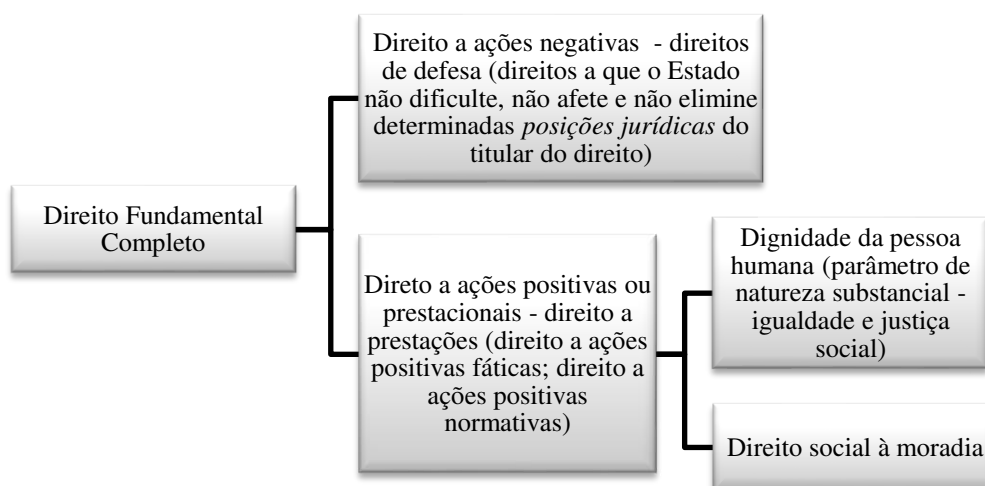
A diversidade acima esboçada dá ensejo à suposição de que o problema dos direitos fundamentais sociais não pode ser resumido a uma questão de tudo ou nada. Parece inevitável que diferenciações sejam feitas. A partir desse pano de fundo, é necessário uma breve análise dos argumentos favoráveis e contrários aos “direitos fundamentais sociais” [...] O objetivo é o desenvolvimento de uma proposta, baseada na teoria dos princípios e na ideia de caráter formal apresentada anteriormente, que leve em consideração tanto os argumentos favoráveis quanto os contrários. (ALEXY, 2015, p. 502-503)

Assim, para o autor, garantir ou não garantir um direito fundamental social é, *a priori*, uma questão de sopesamento de princípios, levada a cabo a partir da dogmática de cada direito fundamental social, o que torna possível a exigência de uma perspectiva infraconstitucional (ALEXY, 2015, p. 512).

Chega-se então a um modelo teórico de direito à moradia como direito fundamental prestacional completo, tomando como referência a teoria estrutural dos

direitos fundamentais de Robert Alexy (2015), que pode ser condensada a partir da seguinte exposição sistemática:

(QUADRO 03 – FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DA TEORIA DO DIREITO FUNDAMENTAL COMPLETO DE ROBERT ALEXY)



Reconhecida a natureza do direito social à moradia como um direito fundamental completo, portanto intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, passemos agora à análise dos princípios que gravitam em torno dos mecanismos legais de sua materialização, identificados no campo do direito constitucional à política urbana.

2.2 Direito à Política Urbana

A análise dos dispositivos legais presentes na Constituição Federal que em essência se dedicam à Política Urbana, especialmente quanto ao que contido nos artigos 5º, inciso XXII e 182, seus parágrafos e incisos – e que apresentam como ponto de destaque as funções sociais da propriedade e da cidade –, não pode ser feita de maneira descontextualizada de todo o corpo sistemático da Lei Maior.

Nesta abordagem, torna-se necessário um recuo à conjuntura normativo-principlológica da Constituição Federal, para efeito de se encontrar os aspectos fundantes que preenchem de conteúdo social o direito à política urbana e, ainda, um avanço para a norma infraconstitucional e do que deste conjunto normativo sistemático funda a disciplina do Direito Urbanístico (Código Civil, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, etc).

De fato, pontue-se que o Direito Urbanístico deriva de uma conjunção de regras, princípios e regulamentos. Corresponde a um sistema legal que organiza sua estrutura normativa e que, com base no princípio da legalidade, nasce da premissa de que a atividade urbanística é função pública (SILVA, 2012), cuja natureza ontológica é a de atender ao interesse social, com vistas à transformação da realidade (SILVA, 2012), a partir de suas diretrizes jurídicas e administrativas⁴⁴.

Autores como Carvalho Pinto (2011, p. 44) qualificam a política urbana como tarefa destinada ao Estado de ordenar os espaços das cidades, tarefa esta que, conceitualmente, se distingue do urbanismo propriamente dito, por ser este último um conjunto de técnicas (um *conceito normativo*) de gerenciamento, enquanto no primeiro caso, seria a política urbana um conjunto de ações (um *conceito descritivo*) e de planejamento que podem, ou não, se valer daquelas técnicas.

Esta distinção, pontuada pelo autor, é importante para aclarar os temas que serão enfrentados, sobretudo neste capítulo, elucidando-os em termos de divisar que “a política urbana justifica-se enquanto instrumento do urbanismo, mas pode contrariar, na prática, seus elementares princípios” (PINTO, 2011, p. 44).

Henri Lefebvre (2011) distingue o espaço urbano como campo em que empreendida uma luta de classes mobilizada a partir de duas ordens de urgência: a moradia e o habitat *versus* o crescimento econômico conjugado à produção industrial (LEFEBVRE, 2011), estes como indicadores de contradições estruturantes da sociedade de consumo, cujas variáveis antagonizam crescimento quantitativo *versus* desenvolvimento qualitativo, assim por ele contextualizados:

Uma nova miséria se estende, que toca principalmente o proletariado sem poupar outras camadas e classes sociais: a miséria do habitat, a miséria do habitante submetido a uma cotidianidade organizada (na e pela sociedade burocrática de consumo dirigido). Para aqueles que duvidam de sua existência como classe, a segregação e a miséria de seu “habitar” designam na prática a classe operária. (LEFEBVRE, 2011, p. 137-138)

A leitura do artigo 182 da Constituição Federal e as ideias de política urbana e planejamento nele contidas permite com que dele se extraiam alguns princípios que regem o Direito Urbanístico, este último, convém reforçar, considerado como uma manifestação

⁴⁴ “O Direito urbanístico objetivo consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. O direito urbanístico como ciência é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis.” (SILVA, 2012, p. 49)

jurídica de regulação da presença do homem nas cidades, ou seja, a manifestação jurídica do urbanismo (SILVA, 2012), que decorre da urbanização, ou mesmo do ambiente artificial dos aglomerados urbanos em si considerados: seus problemas e suas particularidades.

Todavia, é na materialidade do planejamento urbano que o conjunto normativo, constitucional e infraconstitucional, reguladores da política urbana, poderão ser decupados. São as ações políticas de planejamento que tornam perceptíveis o quanto tais normas constitucionais e urbanísticas são consideradas em sua integridade axiológica e deontológica ou, de outro lado, são deturpadas ontologicamente, em nome de interesses outros, por mecanismos de poderes inseridos tanto em ações administrativas quanto em processos judiciais, capazes de formular verdades (FOUCAULT, 2005) que nem sempre correspondem à vontade primeira do legislador.

Porquanto, especifique-se que é no campo do planejamento urbano que um dos grandes problemas dos aglomerados urbanos se manifesta, sobretudo, em sede das grandes cidades, qual seja a questão do déficit habitacional e o fenômeno das ocupações em áreas de risco – este último objeto empírico do presente trabalho – sintomatizando de maneira indelével o desprestígio da norma constitucional referente ao direito à moradia, que se consolida cada vez mais em favor de uma lógica de mercado, definidora de processos excludentes de ocupação do solo (ROLNIK, 2015).

A importância de um estudo conceitual das normas que, ao menos em tese, definem a moradia como um direito e que diretamente se relacionam com a questão do uso e ocupação do solo, se confirma devido à própria complexidade material do tema, sempre antagonizado e assediado pelas demandas do capital financeiro, fato que, por si só, respalda a necessidade de uma maior acuidade na análise das bases constitucionais e infraconstitucionais da política urbana e do que dela resulta materialmente em termos de planejamento.

O planejamento urbano que, na prática de sua concepção e na realidade das grandes cidades, pouco ou nada reflete uma visão compreensiva de sua natureza interdisciplinar, há muito tem interferido no processo de urbanificação dos espaços da cidade (MARICATO, 2015), conformando uma política urbana marcada por desigualdades estruturais, sobretudo no campo da habitação, retratando a influência de um modelo que, gestado a partir do final do século XIX, é centrado em um insuficiente apriorismo estético-funcionalista (SOUZA, 2003), que maximiza a renda imobiliária

urbana e respalda-se em ostensivas leis e regulamentos, através dos quais “as dificuldades da vida urbana oneram de modo mais pesado as classes mais fracas, e a cidade se torna um grande aparato discriminante, que confirma o domínio das classes mais fortes” (BENEVOLO, 2015, 589).

Trata-se de um modelo de gestão que, segundo Marcelo Lopes de Souza, se formulou a partir da institucionalização do urbanismo como profissão, o que se deu no início do século XX, atingindo seu apogeu no período compreendido entre o final da segunda guerra mundial e o início dos anos 70 (SOUZA, 2003) e que, até hoje, influencia a modelagem das cidades por todo o mundo.

Sigamos então ao ponto fundamental desta abordagem conceitual inicial, qual seja a de buscar, no contexto constitucional e infraconstitucional, as fontes normativas das quais emanam todo o sistema legal que, deontologicamente, regulamenta a política urbana, devendo servir de grades de especificação (FOUCAULT, 2012) para as ações inseridas neste campo, segundo estabelece o regime de competências definido na Lei Maior⁴⁵.

Porquanto acima categorizado os direitos sociais como direitos que, para Robert Alexy, ocupam posições jurídicas fundamentais, sua natureza prestacional acha-se identificada por sua qualidade de se inserirem no campo do que o autor chama de *direito a algo*, o que respalda tanto a insurgência de direitos a ações negativas como direitos a ações positivas.

Neste contexto, reconhecendo-se o direito à moradia como espécie de direito social fundamental prestacional, passa-se agora a analisá-lo mais amiúde.

⁴⁵ Segundo Libório (2014, p. 64-68), a Constituição Federal, ao definir as competências urbanísticas dos entes republicanos, particularizou determinados poderes às estruturas da Federação, de maneira a defini-los hierarquicamente de maneira compartilhada ou mesmo particularizada. À União, a Constituição Federal dotou de competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (artigo 21, IX); instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, XX). À União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotou de competência comum para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX). Em seguida, dotou de competência concorrente a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I), ainda autorizando os Estados, mediante lei complementar, a instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.(art. 25, § 3º). Por fim, quanto aos Municípios, dotou-os a Constituição Federal, de competência para suplementar a legislação federal e a estadual nos assuntos de seu interesse (art. 30, II) e, ainda, de legislar privativamente sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

2.3 Direito Social à Moradia

Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor, conforme se verá adiante, formam, juntos, um sistema normativo que atende à necessidade de inserir o direito à política urbana – onde lá se inserem os desafios relacionados ao exercício pleno e digno do direito à moradia – na pauta legal e política do país, significando-o a partir da funcionalidade social da propriedade e da cidade

Lá são especificados os objetivos de sua proteção imediata, tais como: “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, inciso II do Estatuto da Cidade).

São direitos que, embora presentes no ordenamento jurídico ao menos desde a promulgação da Carta de 1988, ainda não conquistaram um espaço de fortalecimento, ou mesmo “de um campo institucional de negociação de interesses, [...] e nem em políticas sociais de alcance massivo” (KOWARICK, 2009, p 77).

No que tange a estes objetivos jurídicos da política urbana, elencados no artigo 2º do Estatuto da Cidade, daremos aqui especial destaque para o direito à moradia, categorizado como um direito social na Constituição Federal e arrolado como objetivo das ações urbanísticas do Poder Público na referida norma infraconstitucional, cuja materialização prática deve estar orientada pelos princípios de justiça social.

Previstos no capítulo II da Constituição Federal, os direitos sociais se acham, ainda que de forma não concentrada⁴⁶, elencados no artigo 6º da CF⁴⁷, onde lá se pode identificar a presença do direito à moradia.

⁴⁶ “Nesse sentido, à semelhança dos demais direitos fundamentais, os direitos sociais não se resumem ao elenco do artigo 6º da CF, abrangendo também, nos termos do artigo 5º, §2º, da CF, direitos e garantias implícitos, direitos positivados em outras partes do texto constitucional (fora do Título II) e ainda de direitos positivados em tratados internacionais. Registre-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, alterando o entendimento até a pouco vigente, atualmente tende no sentido de consagrar a hierarquia supralegal, mas ainda infraconstitucional, dos tratados em matéria de direitos humanos, isto é, a prevalência do tratado sobre direito infraconstitucional interno (RE 466.343/SP), mantida, todavia, a atribuição de hierarquia meramente legal aos tratados sobre outras matérias. Diversamente, verifica-se uma posição menos conservadora quanto ao reconhecimento dos direitos implícitos e dispersos pelo texto constitucional, como são exemplos entre outros, o direito à moradia (hoje inserido no texto original da CF) [...]”. (SARLET, 2014, p. 540-541)

⁴⁷ Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

A moradia digna já havia sido erigida à categoria de um direito humano – porque não dissociável da dignidade da pessoa humana – pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948⁴⁸ e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC/ONU), adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, e posteriormente albergado pela legislação nacional, por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

Muito embora tenha sido reconhecido naqueles marcos normativos internacionais, o direito à moradia somente passou a integrar de forma explícita o texto constitucional brasileiro por força da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, a partir da qual foi implantado como um direito social, no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988.

Ausente originariamente do rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º, a lacuna concernente ao direito à moradia, como um direito social constitucional, revelava um descompasso no desenho da própria Constituição Federal, no contexto de sua promulgação, no ano de 1988.

O fato é que a aprovação do direito à moradia, como uma norma constitucional declarada, se deu somente 12 anos após a edição da Carta Magna, na qual, desde sua origem, já consignava, no artigo 5º, inciso XXIII, a função social da propriedade, e no artigo 182, a previsão de políticas de desenvolvimento urbano para a promoção das funções sociais da cidade⁴⁹, o que soava um tanto quanto contraditório, já que as funções sociais da propriedade e da cidade não poderiam ser pensadas, jurídica e politicamente, prescindindo de sua premissa maior, qual seja a questão social da habitação, no caso a relacionada à moradia urbana.

⁴⁸ Artigo XXV 1. 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. (Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos do Homem. 2009).

⁴⁹ “A noção de direito à cidade adquiriu forma com as proposições que foram resultado da formulação de uma Emenda Popular de Reforma Urbana por um conjunto de entidades e associações de classe, organizações não governamentais-ONGs, associações civis, movimentos e grupos sociais que atuam com a questão urbana que compreenderam a importância de participar do processo institucional da Assembleia Nacional Constituinte. A emenda popular subscrita por 131.000 eleitores foi apresentada pela Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, Movimento de Defesa do Favelado – MDF, Federação Nacional dos Arquitetos – FNA, Federação Nacional dos Engenheiros – FNE, Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB. A emenda popular da Reforma Urbana teve um papel importante no processo constituinte, pois vários dos seus termos foram utilizados como referência para elaboração do Capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988.” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 25)

Todavia, como dito, atendendo o Brasil à regulação dos instrumentos internacionais concernentes à moradia e, ademais, cedendo a pressões internas dos movimentos populares e demais entidades⁵⁰, tal antinomia presente na norma constitucional foi corrigida pela referida emenda constitucional, que findou por inserir, no texto do artigo 6º, o direito à moradia como direito social.

Como um direito social que atende a uma necessidade inerente à condição humana, o direito à moradia pode ser analisado mais amiúde a partir de duas dimensões que mais intimamente o relacionam como direito à moradia digna⁵¹: tratam-se da dimensão de sua fundamentalidade e da dimensão de sua sustentabilidade, ambas essenciais para uma gestão urbana democrática.

O que inspira o estudo do direito à moradia nas dimensões de sua fundamentalidade e de sua sustentabilidade é o fato de que o tema da habitação digna e sustentável passou a fazer parte da agenda urbana do planeta e, por isto, fez-se constar em solenes declarações de alcance mundial (ONUBR, 2015).

Com base no que afirma Rose Compans (2009), as condições de possibilidade do aparecimento do referido tema advém da crescente busca por parâmetros de gestão urbana, cuja necessidade acha-se motivada, segundo a autora, pelas modificações estruturais no modelo de desenvolvimento adotado pelas economias mundiais, geradoras de incertezas quanto ao futuro das cidades.

Para Carlos Leite (2012), trata-se de uma necessidade que demanda da administração pública que esta promova intervenções eficientes na cidade, capazes de promoverem “uma cidade mais justa e sustentável para o conjunto da sociedade” (LEITE, 2012, p. 32).

Uma das “solenes declarações”, por meio da qual o mundo atentou para a importância dos direitos sociais foi o referido Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1948:

⁵⁰ “As ideias preconizadas pelo Centrão sobre a questão urbana eram nitidamente de evitar a instituição de normas constitucionais auto-aplicáveis de modo a capacitar o Poder Público para implementar uma política urbana geradora de responsabilidades e obrigações para os agentes privados pela utilização e apropriação do espaço urbano.” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 31)

⁵¹ O direito social à moradia digna pode ser categorizado como direito fundamental que, no contexto urbano se relaciona com a cidade, requerendo, para sua conformação, a manutenção da capacidade de todos os seus habitantes de manterem condições apropriadas de vida urbana: “Esta é uma condição que exige organização de toda a cidade e uma resposta política de toda a cidade” (HARVEY, 2014, p. 119).

Artigo 11.º 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito, reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966)

A partir da adoção do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), e das Conferências sobre Assentamentos Humanos (HABITAT), organizadas pela ONU, as questões que orbitam em torno da fundamentalidade e da sustentabilidade do direito à moradia foram postas em pauta. Podem ser citadas como exemplos a Conferência realizada em Istambul, na Turquia, em junho de 1996 (ONU-HABITAT II, 1996) – onde se produziu um relatório no qual se considerou, com certo senso de urgência, a contínua deterioração das condições de abrigo e assentamentos humanos⁵² – e a Conferência da cidade de Quito, no Equador (ONU-HABITAT III, 2016), onde se desenhou uma nova agenda urbana, com propósito de orientar a urbanificação sustentável dentro dos próximos vinte anos.

Naquele último documento convencionou-se a *Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos*, sendo celebrados, dentre outros compromissos, o de fomentar o desenvolvimento urbano também a partir do empoderamento e da participação plena e significativa das pessoas diretamente envolvidas nas questões humanitárias, diretamente relacionadas às cidades e aos assentamentos humanos (ONU-HABITAT II, 2016).

Ainda em outubro de 2015, foram eleitas 17 metas universais, materializadas em uma grande agenda formulada pela Organização das Nações Unidas (OUNUBR, 2015), na qual se acham consignados objetivos para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social e das questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, no

⁵² No contexto da realização desses fóruns, mostra-se interessante transcrever o testemunho da urbanista brasileira Ermínia Maricato: “Há qualquer coisa de estranho no ambiente: senhores bem intencionados, bem vestidos e bem comportados, reunidos no luxuoso Hilton Hotel de Istambul, cujo acesso é restrito, cercados de uma multidão de policiais, falam sobre a paz, a injustiça social, o aumento da pobreza e do desemprego, a falta de condições adequadas de vida no mundo em urbanização e buscam formular uma agenda que toma como eixo os direitos humanos e a defesa das “populações vulneráveis”. Há um evidente distanciamento entre os discursos governamentais e a realidade de muitos países nos quais os sem-teto são tratados com despejos violentos como é o caso do Brasil, ou minorias étnicas são tratadas com massacres, como é o caso da Turquia. Os esforços entretanto, apesar das contradições, foram importantes. As formulações resultantes da maior parte dessas questões foram avançadas se considerarmos a situação arbitrária e pouco civilizada – resvalando por vezes a barbárie – que cerca o acesso à terra e à moradia em países como o Brasil”. (MARICATO, 2013, p. 173)

intuito de, tempestivamente, livrar o planeta Terra da rota de degradação na qual ele se acha inserido.

São 17 objetivos contidos na agenda, os quais subdivididos em 169 metas, passaram a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2016, assim orientando as decisões dos chefes dos Estados pactuantes, no que tange a ações de desenvolvimento sustentável, numa prospecção de 15 anos para integral implementação daqueles objetivos, por esta razão nominada Agenda 2030 (ONUBR, 2015).

Dentre os objetivos e metas firmados nesta agenda, destaque-se o de número 11, qual seja o de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

No objetivo de número 11 estão incluídas 7 metas⁵³, que representam, em seu conjunto, parâmetros que se particularizam na medida em que inseridos nas respectivas realidades, singularizadas em suas identidades próprias.

Inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade, tomados a partir do marco da Agenda 2030, podem ser considerados indicadores para a gestão dos espaços urbanos, capazes de transformar as cidades atuais em espaços fundamentalmente mais humanos.

A propósito, o conteúdo humanitário destas agendas devem sobrelevar objetivos

⁵³ Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais

capazes de inserir, nos discursos contemporâneos sobre as cidades, eixos prioritários de ações que promovam uma sustentabilidade urbana, tais como: o aperfeiçoamento da regulamentação de uso do solo urbano a influenciar diretamente na qualidade de vida da população e redução das desigualdades sociais; a implementação de uma gestão democrática das cidades, mediante ações de desenvolvimento institucional; mudanças nos padrões de produção e consumo (OLIVEIRA, 2009).

Para Fabrício Leal de Oliveira (2009), são estes objetivos que, de certa forma, se contrapõem a um discurso hegemônico sobre as cidades, segundo os quais, ações de reestruturação e sustentabilidade pudessem fazer frente à globalização e à competitividade do capital, e os efeitos que sua estrutura econômica produz sobre o contingente social.

Entretanto, esta agenda oficial não está isenta de críticas. Fóruns Sociais paralelos são realizados perante os chamados *mega eventos oficiais* da ONU-Habitat, a exemplo do Fórum Social de Quito, realizado em outubro de 2016, nos mesmos dias da ONU-Habitat III; Fórum Social Urbano Alternativo e Popular de Medellín, realizado em abril de 2014; do Fórum Social Urbano de Nápoles, ocorrido em setembro de 2012 e as Assembleias Mundiais de Habitantes de 2013 e 2015 na Tunísia (RESISTÊNCIA HABITAT-III, s/d).

Nestes fóruns paralelos, denuncia-se a ineficácia de uma agenda mundial orientada a partir de paradigmas hegemônicos, incapazes de desconstruir o modelo de acumulação de capital, gerador de um padrão de desenvolvimento urbano “neoliberal, excludente, antidemocrático, insustentável e arriscado para a vida do planeta e para a humanidade” (INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS, 2014, s/p).

O que se pode concluir é que o direito à moradia e o direito à cidade não podem ser analisados sem levar em conta sua natureza humanitária e coletiva, tampouco as contradições que gravitam em torno do debate sobre a questão, sob pena de reduzirem-se a mera retórica que em pouco ou nada é capaz de enfrentar as estruturas fundadas sob os interesses do mercado financeiro, de maneira que discutir seu conteúdo a partir de uma dimensão de fundamentalidade, no contexto das condições de uma equidade urbana sustentável, torna-se necessário e oportuno.

2.3.1 O direito social à moradia em sua dimensão de fundamentalidade

A análise do direito à moradia como um direito social fundamental a ser aqui empreendida, parte do pressuposto sustentado pela doutrina de que este compõe o rol dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 (SARLET, 2012, 2014; BARROSO, 2003; CANÇADO TRINDADE, 2004, apud ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2016).

Outrossim, também aos direitos sociais se aplica o disposto no artigo 5º, § 1º, da CF, de tal sorte que, a exemplo das normas de direitos fundamentais, as normas consagradoras de direitos sociais possuem aplicabilidade direta e eficácia imediata, ainda que o alcance desta eficácia deve ser avaliado sempre no contexto de cada direito social e à luz de outros direitos e princípios. (SARLET, 2014, p. 541)

Este posicionamento doutrinário, conforme ora transcrito, é reafirmado por Ingo Sarlet (2012) em uma outra obra, na qual observa, a partir da disposição topográfica dos direitos sociais, a exemplo do direito à moradia (após o preâmbulo e na sequência dos princípios fundamentais), sua condição de autêntico direito fundamental: “além de traduzir maior rigor lógico, na medida em que os direitos fundamentais constituem parâmetro hermenêutico e valores superiores de toda a ordem constitucional e jurídica” (SARLET, 2012, p. 66), concretizam o princípio da dignidade da pessoa humana.

Os direitos sociais, como aqueles que garantem o valor de igualdade, estão elencados, assim como os Direitos Individuais e Coletivos, dentro do Título II da Constituição Federal, razão pela qual podemos, hermeneuticamente e no compasso dos posicionamentos doutrinários outrora esposados, adequá-los ao gênero dos “Direitos e Garantias Fundamentais”.

De outro lado, ratifique-se que a categorização jurídica dos direitos sociais recebe no Brasil distintas classificações. Para Tavares (2014, p. 701), seriam os direitos sociais, direitos de segunda dimensão, porque sua realização exigiria do Poder Público uma atuação legislativa secundária. Para Barroso (2003), os direitos sociais seriam representados por normas constitucionais definidoras de direitos e, no que tange ao direito à moradia, exigíveis do Estado (BARROSO, 2003, p. 96), este responsável pela implementação concreta do que a Constituição inscreve como garantia.

Sucedo que, no contexto político do Brasil, tomando como marco legal o Pacto Constitucional de 1988, formulado a partir da necessidade de legitimação de uma nova

perspectiva democrática de desenvolvimento, nele deu-se o esmiuçamento hierarquizado das regras fundantes de suas ordens jurídicas. Esta disposição de direitos em cascata, findou por instalar uma categorização geracional presente em parte do entendimento doutrinário, cujos fundamentos buscou classificar os direitos e garantias presentes na Constituição Federal (TAVARES, 2014).

Entretanto, segundo Escrivão Filho e Sousa Júnior (2016), citando Cançado Trindade, trata-se de um pensamento que “tem, ademais, fomentado a visão atomizada dos direitos humanos, com todas as suas distorções” (CANÇADO TRINDADE, 2004, *apud* ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2016, p. 38), o que colabora para que sejam justificados alguns obstáculos que se materializam a partir do que o autor toma por uma falsa hierarquia decantada pela doutrina.

A compreensão de linearidade evolutiva geracional dos direitos humanos se materializa na interpretação do conteúdo formal da Constituição Federal, o que deixa ver o tratamento institucional prioritário de determinado núcleo de direitos fundamentais individuais, em detrimento de direitos econômicos, sociais e culturais.

O §1º, do artigo 5º da Constituição Federal afirma que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata” (BRASIL, 1988), o que, para efeito desta análise, adota-se a compreensão de que esta norma é daquelas cuja natureza é dotada de plasticidade, isto porque, uma vez não definindo textualmente a localização tópica dos direitos por ela garantidos em sua literalidade, favorece o entendimento de que a mesma abrange o conjunto de direitos fundamentais que vão se constituindo nos capítulos seguintes, a exemplo do Capítulo II, que trata dos Direitos Sociais, onde lá se acha inserido o direito à moradia (nem sempre expresso na norma constitucional, como anteriormente já se viu).

Para nós, o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos fundamentais abrange todos os direitos fundamentais (até mesmo os não previstos no catálogo Título II) e os não previstos na própria Constituição, desde que, quanto a estes, ostentem a nota distintiva da fundamentalidade material (como os decorrentes dos tratados internacionais em que o Brasil for signatário). Isto se dá não só porque o art. 5º, §1º refere-se textualmente a direitos fundamentais – fazendo uso da fórmula genérica “*direitos e garantias fundamentais*” – sem discriminá-los, mas também por conta de uma interpretação sistemática e teleológica que venha a recair na análise da referida disposição. (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 554)

Para Escrivão Filho e Sousa Júnior (2016), a limitação da abrangência do §1º, artigo 5º, da Constituição Federal, revelaria uma intenção política de consignar

formalmente uma Carta de Direitos que, no sentido mais prático, findaria por ratificar a índole liberal do Estado que hegemonicamente se sobrepõe às garantias constitucionalmente consignadas: “Em um cenário de extrema concentração da propriedade, como é notório nos países do sul-global, não fica difícil compreender o serviço que prestam tais ideias dominantes” (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2016, p. 40).

Já Chinchilla Herrera (2009), professor da Faculdade de Direito e Ciências Políticas, da Universidade da Antioquia, na Colômbia, concebendo que os direitos fundamentais não se restringem àqueles batizados pela semântica constitucional, adverte para a necessidade de uma teoria adequada dos direitos constitucionais, firmada numa metodologia de precedentes, no propósito de que os direitos fundamentais previstos na carta fundante tenham uma “identidade confiável” (CHINCHILLA HERRERA, 2009, p. 12).

Para o citado autor, quanto aos direitos sociais, nos quais inseridos o direito à moradia digna e a função social da propriedade – da qual decorre a própria função social da cidade – sua classificação dimensional atenderia a um propósito categorizante de direitos sociais como direitos de índole prestacional, contidos naqueles chamados direitos de “segunda geração”, assim hierarquizados para blindar os direitos de “primeira geração”.

Retomando a discussão acerca do aspecto dimensional dos direitos fundamentais, e sua compartimentação dada sob os parâmetros de realização, tomados a partir da tradição eurocêntrica, este modelo teórico, defendido por Herrera, por exemplo, e transplantado para a realidade da América Latina, revela-se, no ponto de vista de Escrivão Filho e Sousa Júnior (2016), inadequado à trajetória político-cultural dos países inseridos nesta realidade pós-colonial, isto devido à importância do fortalecimento dos direitos humanos a partir de uma perspectiva de indivisibilidade e integralidade (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2016, p. 38).

A respeito de se pensar os direitos humanos a partir de uma perspectiva de conjunto e a importância de assim adequá-los à realidade concreta, convém transcrever o seguinte fragmento:

Por isso se diz que os direitos humanos não estão disponíveis aos pedaços, não sendo passíveis de uma seleção em que se priorizam uns em detrimento de outros. Não podem ser fragmentados ou dissociados entre si, de tal modo que a violação de um direito humano impacta diretamente em diversos outros

correlatos como um efeito dominó, ao passo em que, por outro lado, a efetivação de um direito fortalece a garantia e própria efetivação de uma série de outros direitos intrínsecos à sua realização. (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2016, p. 41)

Jordi Borja, ainda que numa perspectiva econômico-financeira⁵⁴, trabalha a noção de concepção dialética de cidade e cidadania, no sentido de que o desenvolvimento e a proteção dos direitos individuais estão imbricados na expressão e na construção de direitos coletivos: “centralidades, mobilidade e acessibilidade socializadas, zonas social e funcionalmente diversificadas, lugares com atributos significantes” (BORJA, 2003, p. 22, tradução nossa).

Quando a proteção dos direitos fundamentais, dada determinada conjuntura social, é uma emergência, o problema de classificá-lo, categorizá-lo ou até mesmo fundamentá-lo, torna-se secundário frente à urgência em sua materialização prática. Ou seja, trata-se de saber “qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (BOBBIO, 2004, p. 45).

Sabe-se que o tremendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento é o de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da maioria dos direitos sociais. (BOBBIO, 2004, p. 63)

Porquanto, é possível compreender que os direitos econômicos, sociais e culturais (dentre aqueles nos quais se acha inscrita a função social da cidade e da propriedade), destarte inseridos na Constituição brasileira, juntamente com os direitos civis e políticos, espraiam-se numa espécie de teia normativa que resulta de um processo de emancipação política da América Latina, e decorre, seminalmente, de sua trajetória histórica e das necessidades acumuladas ao longo dos séculos em que esteve, ao menos politicamente, sob o domínio das metrópoles europeias.

Derivam, portanto, de uma reação às relações internacionais de dependência, por isto “fruto dos processos de luta que vem reivindicar a proteção e intervenção do Estado para que os direitos ao trabalho digno, à terra e moradia, à educação e saúde, sejam

⁵⁴ Em “Pátria empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano”, Carlos Vainer analisa o planejamento estratégico urbano a partir de signos de competitividade pelo investimento do capital e mundialização da economia, defendido por autores como o urbanista espanhol Jordi Borja, e suas consequências deletérias para a América Latina (VAINER, 2013).

efetivamente realizados” (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2016, p. 39).

Ademais, tomando-se como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil⁵⁵ a erradicação da pobreza e da marginalização, no propósito de se reduzirem as desigualdades sociais e regionais, é dedutível, numa interpretação sistêmica de todos os dispositivos constitucionais ora postos em discussão, que no conteúdo das normas acima debatidas seja inserida uma outra categoria fundamental, qual seja a sustentabilidade, que, à sua vez, decorre da noção de meio ambiente urbano e sua capacidade de permitir a plena realização do habitar com dignidade.

2.3.2 O direito social à moradia em sua dimensão de sustentabilidade

Segundo Edis Milaré (2014), a expressão meio ambiente é repleta de significados, seu conteúdo é complexo e, por isto, atinge conotações bastante diferentes, dentre as quais aquela que a toma como a fórmula enunciativa de um complexo sistema ecológico, ligado aos elementos da natureza, ou, sob outro prisma, assume uma conotação especificamente jurídica.

Com efeito, o conceito jurídico de meio ambiente, é explicado pelo autor a partir de duas perspectivas, uma estrita, que evoca um meio ambiente fragmentado em sua faceta natural, e outra ampla (MILARÉ, 2014, p. 137), como se verá.

Aqui, nos interessa abordar o meio ambiente sob o ponto de vista da amplitude do que ele evidencia, ou seja, numa perspectiva abrangente a partir da qual sejam inseridos em seu conjunto, tanto os elementos naturais, quanto os elementos artificiais. Para Milaré:

Temos aqui, então, um detalhamento do tema: de um lado, com o meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora; e, do outro, com o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidos pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística e demais construções. (MILARÉ, 2014, p. 138)

⁵⁵ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Trata-se de enxergar o ambiente terrestre como um meio de relações nas quais se inserem os elementos da natureza e as pessoas, de maneira que, no que tange às relações jurídicas daí decorrentes, resulte um ambiente natural suscetível à proteção jurídica, associado dinamicamente a um ambiente artificial e cultural, pluralisticamente tutelado.

Inserindo a questão da sustentabilidade urbana no debate ambiental, a cidade, enquanto ambiente artificial (ou ambiente criado, porque resultado da intervenção humana), revela sua necessária vocação pela sustentabilidade, na medida em que carece de preservação da qualidade de sua estrutura urbana, em prol dos que nela vivem e viverão (MILARÉ, 2014, 598).

Segundo Milaré (2014), é possível interpretar conjuntamente os dispositivos constitucionais que interseccionam o ambiente urbano e sua gestão – tais como a função social da propriedade e a função social da cidade como premissas da política urbana –, funcionando o princípio do desenvolvimento sustentável como um liame de racionalidade segundo o qual as cidades devem ser pensadas, conformando valores que a categorizem, tanto social, quanto economicamente dentro de suas respectivas realidades e demandas.

O desenvolvimento sustentável, explicitado no art. 225 da CF/1988 e nos princípios inscritos no *caput* do art. 170 (valorização do trabalho humano e livre iniciativa) e nos incs. II (propriedade privada), III (função social da propriedade), VI (defesa do meio ambiente) e VII (redução das desigualdades sociais), deixa clara a necessidade de se procurar um equilíbrio ou harmonia entre os fatores sociais ambientais e econômicos, sempre em busca da qualidade de vida, principalmente no ambiente urbano, que o homem moderno escolheu para seu *habitat* e nele viver e desenvolver-se. (MILARÉ, 2014, p. 981)

Quando a Agenda 2030 (ONUBR, 2015) fixa em seu conteúdo a meta de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, necessário se faz racionalizar no sentido de que inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade devem ser ajustadas, conforme afirma Souza (2003, p. 68), à singularidade de cada situação, permitindo-se uma intervenção realista, atenta às reais necessidades e aos planos de vida da comunidade afetada.

Levar em consideração o que é único significa, de certo modo, submeter radicalmente a teoria à realidade e à *práxis* humana, mas não equivale a aposentar a teorização. Ocorre que, de preferência, ou se uma perspectiva antitecnocrática, os beneficiários não há de ser [...] meros recebedores passivos de benefícios materiais, mas sim agentes controladores do próprio processo. Se assim é, a experiência prática quotidiana e o “saber local” dos cidadãos deverão ter livre expressão e ser incorporados à análise e ao desenho da intervenção planejadora. (SOUZA, 2003, p. 68-70)

Neste sentido, o citado autor, ao pensar as ações de intervenção e planejamento urbanos, toma a autonomia como princípio de avaliação das mais distintas situações, pelo que assim prossegue:

Ocorre que os próprios parâmetros particulares não devem ser um produto de gabinete, pois também o seu conteúdo deve ser preenchido, incorporando as percepções e os sentimentos dos atores sociais. Caso contrário, será o analista que estará impondo, em um certo nível de detalhe, vale dizer, que vá além dos parâmetros gerais, aquilo em que consiste o desenvolvimento sócio-espacial, e não as pessoas que devem ser as protagonistas da mudança social. (SOUZA, 2003, p. 70)

Com efeito, os movimentos sociais que questionam as agendas mundiais frente às contradições dos aglomerados urbanos, a exemplo dos fóruns sociais paralelos, têm sua pertinência, já que se apresentam como “espaço de mobilização e construção de propostas dos setores populares e carentes do mundo, para questionar o modelo urbano global” (INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS, 2014) e, assim, inserem na pauta de discussão sobre a política urbana as demandas locais baseada na percepção dos maiores interessados, quais sejam aqueles que sofrem com os processos de espoliação de alianças governamentais com o capital.

Para Milaré (2014), uma comunidade sustentável é aquela que vivencia processos participativos consistentes, no intuito de que lhes seja melhorada a qualidade de vida mediante uma trajetória de desenvolvimento humano, que leve em conta a realização do potencial de dignidade de cada um, o que envolve educação, liberdade política, ausência de violência, e outras garantias mais (MILARÉ, 2014).

Especializando seu raciocínio, o autor destaca o princípio da participação comunitária como um princípio do ambiente, pelo qual o direito de participação e informação da sociedade legitimam a atuação do poder público (MILARÉ, 2014, p. 277).

Já Henri Acselrad (2009) problematiza a sustentabilidade urbana a partir das condições materiais de reprodução social⁵⁶, assim tomando-a nos termos de uma

⁵⁶ “Designaremos por sustentabilidade, pois, a categoria pela qual, a partir da última década do século XX, as sociedades têm problematizado as condições materiais da reprodução social, discutindo os princípios éticos e políticos que regulam o acesso e a distribuição dos recursos ambientais – ou, num sentido mais amplo, os princípios que legitimam a reprodutibilidade das práticas espaciais. Entendemos aqui por “recursos ambientais” aqueles pelos quais se transmitem os impactos recíprocos das distintas práticas espaciais, sem a mediação do mercado, e por “condições materiais da reprodução social” a *forma histórica de duração social das coisas* necessárias à manutenção no tempo das práticas espaciais pertinentes às diferentes identidades socioculturais dos grupos humanos.” (ACSELRAD, 2009, p. 19)

perspectiva de abordagem que permita discriminar tudo aquilo que torna inviável a “duração razoável das cidades” (ACSELRAD, 2009, p. 20).

Ao apresentar o que chama de “sustentabilidade prática das cidades”, Acsehrad (2009, p. 24), da mesma forma, se opõe ao discurso hegemônico que leva em conta um meio ambiente único, enunciador de um pensamento retórico ordenador de uma “cidade do pensamento urbano único” (ACSELRAD, 2009, p. 27). Para o autor, pelo contrário, pensar sustentavelmente o ambiente urbano é inseri-lo numa perspectiva relacional que não deve desqualificar os conflitos sociais urbanos e sua potencialidade em gerar processos de segregação ambiental.

A segregação residencial sustentada pelo mercado de terra seria a condição da reprodução das desigualdades ambientais. Uma geografia social do poder explica como moradores de “comunidades de desespero econômico”/“zonas de sacrifício” têm menor capacidade de influenciar o Estado e rejeitar localização de práticas espaciais portadores de risco em suas proximidades: as escolhas de localização embutem preço da terra, discriminação e capacidade política da população de reagir. (ACSELRAD, 2009, p. 30)

Por conseguinte, no que tange à moradia sustentável, propõe-se aqui uma compreensão deste direito a partir das bases formuladas por Henri Acsehrad, quais sejam a de priorizar a construção de uma sociabilidade democrática propulsora de uma justiça ambiental, em detrimento de uma distribuição desigual de riscos e de direitos (ACSELRAD, 2009, p. 34), assim priorizando “as bases materiais de existência das populações locais”.

No que tange à distribuição desigual de riscos e de direitos, Henri Lefebvre (2016), quando discute o morar sustentavelmente, ressalva a necessidade de *preservação da consciência urbana* (LEFEBVRE, 2016, p. 27) que, para o autor torna-se dissipada a partir dos processos de exclusão e de suburbanização.

Com a criação do subúrbio começa na França um pensamento urbanístico encarniado contra a Cidade. Singular paradoxo. Durante dezenas de anos, sob a III República, aparecem os textos autorizando regulamentando o subúrbio habitacional e os loteamentos. Ao redor da cidade instala-se uma periferia desurbanizada e, no entanto, dependente da Cidade. Com efeito, os “suburbanos”, os dos “pavilhões” residenciais, não deixam de ser urbanos mesmo que percam a consciência disso e se acreditam próximos da natureza, do sol e do verde. Urbanização desurbanizante e desurbanizada, pode-se dizer, para ressaltar o paradoxo. (LEFEBVRE, 2016, p. 27)

Lefebvre prossegue em sua análise do fenômeno urbano, dividindo-o em níveis de realidade. No que tange ao nível ecológico o autor ressalta a essencialidade do habitar

(LEFEBVRE, 2016, p. 70) numa perspectiva em que critica a dissociação entre os elementos da vida social e da vida urbana:

Eis aqui mulheres sonolentas enquanto os homens vão trabalhar longe e voltam extenuados. Eis os setores pavilhonistas que formam um microcosmo e que, no entanto, permanecem urbanos porque dependem dos centros de decisão e porque cada lar tem televisão. Eis uma vida cotidiana bem decupada em fragmentos: trabalho, transporte, vida privada, lazeres. (LEFEBVRE, 2016, p. 107-108)

Retomando Henri Acselrad, tem-se que o referido autor estabelece três matrizes discursivas sobre as quais se apontam indicadores de sustentabilidade urbana: *a representação técnico-material da cidade* (na qual se inserem as variáveis relacionadas ao modelo de racionalidade ecoenergética e o modelo de equilíbrio metabólico); *a cidade como espaço da qualidade de vida* (na qual se inserem as variáveis relacionadas ao modelo da pureza, ao modelo da cidadania e ao modelo do patrimônio) e *a reconstrução da legitimidade das políticas urbanas* (na qual se inserem as variáveis relacionadas ao modelo da eficiência e ao modelo da equidade) (ACSELRAD, 2009b, p. 65).

Para efeito da análise a ser empreendida, qual seja o direito à política urbana como um direito fundamental, equalizador do direito social à moradia em sua dimensão igualmente sustentável, interessa-nos a terceira matriz discursiva de Acselrad, ou seja, a ideia de sustentabilidade “aplicada às condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas” (ACSELRAD, 2009b, p. 62), que o autor explica como a quantidade de investimentos urbanos em infraestrutura como forma de enfrentamento do “déficit na oferta de serviços” e da “segmentação territorial”.

A insustentabilidade estaria, portanto, designando um processo de instabilização das bases de legitimidade dos responsáveis pelas políticas urbanas, dos quais se pode reprovar, por um lado, a incapacidade de imprimir eficiência na administração dos recursos públicos ou, por outro, a indisposição de democratizar o acesso aos serviços urbanos. (ACSELRAD, 2009b, p. 63)

Para Rose Compans (2009, p. 139), tal matriz discursiva identificada por Henri Acselrad, converge para a necessidade imperativa de se medir a equidade da política urbana e a eficiência na utilização dos recursos, para efeito de se discernir sobre a oferta de infraestrutura e de serviços urbanos.

A crise de legitimidade das políticas urbanas poderá ser atribuída também à incapacidade de se fazer frente aos riscos tecnológicos e naturais. Na perspectiva da equidade, o risco culturalmente construído apontará a

desigualdade intertemporal no acesso aos serviços urbanos, com a prevalência de riscos técnicos para as populações menos atendidas pelos benefícios dos investimentos públicos ou afetada pela imperícia técnica na desconsideração de especificidades do meio físico das cidades tais como declividades, acidentes topográficos, sistemas naturais de drenagem, movimentações indevidas de terra, renovação de solo superficial, formação de voçorocas, erosão e assoreamento. (ACSELRAD, 1999, p. 86)

Neste sentido, Acelrad explica que a eficiência na utilização dos recursos depende de que se refunde um “projeto urbano segundo o modelo da eficiência e da equidade” (ACSELRAD, 2009b, p. 67) que legitimem uma política urbana inclusiva. O quadro a seguir ilustra estruturalmente tal percepção.

(QUADRO 04 – FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DOS INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA URBANA SEGUNDO ACSELRAD)



Deste modo, tomemos como parâmetro de análise dos modelos de eficiência e equidade na política urbana as normas que estruturam a presente discussão, quais sejam aquelas relacionadas ao direito à moradia (art. 6º, CF) como um direito fundamental (art. 5º, §1º, da CF) e como um direito a se exercer de forma sustentável (artigo 225, da CF)⁵⁷.

Os elementos normativos que serão adotados para a análise do direito à moradia em suas dimensões de fundamentalidade e sustentabilidade, levando-se em conta, neste último caso, os indicadores de equidade da política urbana e de eficiência na utilização

⁵⁷ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

dos recursos, serão aqueles que a Constituição Federal impõe, como princípios da política urbana, quais sejam aqueles identificados pelas funções sociais da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF) e da cidade (art. 182).

Optou-se pela análise teórica dos indicadores de equidade da política urbana e de eficiência na utilização dos recursos mediante a exposição destes dois dispositivos constitucionais, valendo-se de suas funcionalidades teleológicas e ante a necessidade de se “subordinar a economia do ambiente urbano aos princípios de uma justiça social aplicada às cidades” (ACSELRAD, 2009, p. 40).

2.4 Funções sociais da política urbana na Constituição Federal

Composta de duzentos e cinquenta artigos, que se dividem em nove títulos, a Constituição Federal apresenta no Título II os “*Direitos e Garantias Fundamentais*” e, no Capítulo I, qual seja o que trata “*Dos Direitos Individuais e Coletivos*”, funda, no artigo 5º, a condição de que todos são iguais perante a lei, ou seja, o princípio da isonomia surge como premissa inauguradora das demais garantias ali listadas.

De fato, o princípio da isonomia é princípio jurídico relevante para aqui se delinear a compreensão do tratamento constitucional do direito à propriedade urbana como “um direito que tem uma função social” (PINTO, 2011, p. 178), cujo aproveitamento só poderá se dar num ambiente de igualdade de oportunidades (DWORKIN, 2013), no qual é possível equilibrar o uso, o gozo e a fruição da propriedade privada, aqui, repita-se, especialmente da propriedade urbana, e a prevalência dos direitos fundamentais, embutidos no princípio da dignidade da pessoa humana.

Nosso ordenamento constitucional consagra o direito à propriedade em duas passagens de seu texto: a primeira no artigo 5º, inciso XXII (“é garantido o direito de propriedade”) e a segunda no artigo 170, inciso III⁵⁸. Para Ricardo Marcondes Martins (2015, p. 530-531), tal previsão legal traz em seu bojo um núcleo de sentido, cujos contornos devem ser iniciados a partir do significado de propriedade, de maneira que seus elementos (usar, gozar, fruir, dispor e reivindicar) só se justificam na medida em que

⁵⁸ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada; (BRASIL, 1988)

materializam outros valores constitucionais, ou seja: “o uso e o gozo do bem são noções cuja substância está indissolavelmente ligada à ideia de funcionalidade⁵⁹” (MARTINS, 2015, p. 531).

O princípio da isonomia, ou da igualdade, pode ser posto como um elemento de ligação, tendente a equalizar situações desiguais (SILVA, 2016, p. 288), através do qual se legitima o entendimento de que o direito à propriedade não se dissocia da responsabilidade que lhe é inerente, fazendo-o carregar consigo uma função: a função social, a lhe consagrar determinada dimensão pública, a partir da qual é possível se demandar acerca do aproveitamento adequado do solo urbano e a democratização da cidade.

2.4.1 Função social da propriedade

Para José Afonso da Silva (2016, p. 285), o princípio da função social da propriedade é norma de aplicação imediata, por isto é dotado de plena eficácia para interferir não só no conceito, mas também na estrutura do direito de propriedade. Muito embora não interfira na existência deste direito, é capaz de modificar sua natureza.

Por isto o citado autor considera que o princípio da função social da propriedade deveria ser considerado, tão-somente, como instituição de direito econômico (SILVA, 2016, p. 286), uma vez que é capaz de transformar o regime de propriedade.

Já para Zavascki (2016, p. 8) o princípio da função social estaria mais intimamente relacionado ao fenômeno da posse, do que propriamente ao direito de propriedade, de modo que, propriedade, função social e posse consagrariam “valores encartados na Constituição como direitos fundamentais (art. 5º, XXII e XXII) e como princípios da ordem econômica (art. 170, II e III), com força normativa de mesmo quilate e hierarquia” (ZAVASCKI, 2016, p. 9).

Desta forma, reconhecendo-se com Zavascki a importância social deste princípio de tutelar igualmente a posse e, por conseguinte, o direito à moradia, seria então o princípio da função social da propriedade, contido no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal⁶⁰, diretriz fundamental da política urbana, conforme resume Di

⁵⁹ “O conceito de função foi fixado pelos publicistas italianos: é a atividade dotada de prerrogativas necessárias ao cumprimento do dever de atender ao interesse alheio” (MARTINS, 2015, p. 533)

⁶⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros

Pietro (2012).

Hoje, prevalece o princípio da função social da propriedade, que autoriza não apenas a imposição de obrigações de não fazer, como também as de deixar de fazer e, hoje, pela Constituição, a obrigação de fazer, expressa no artigo 182, § 4º, consistente no adequado aproveitamento do solo urbano. (DI PIETRO, 2012, p. 130-131)

Trata-se de uma norma, cujo desdobramento parte do marco constitucional pelo qual a propriedade, aqui considerada especialmente a propriedade urbana, é interpretada a partir de sua função social e condicionada ao bem-estar da comunidade que, segundo Silva (2012, p. 70), introduz uma situação jurídica complexa, apartada de uma perspectiva unicamente civilista do direito à propriedade:

O direito de propriedade era tradicionalmente concebido como uma *relação* entre uma *pessoa* e uma *coisa*, de caráter absoluto, natural e imprescritível. Verificou-se, mais tarde, o absurdo dessa teoria, em primeiro lugar porque entre uma pessoa e uma coisa não pode existir relação jurídica, que só se opera entre pessoas. Um passo adiante, à vista dessa crítica, passou-se a entender o *direito de propriedade* como uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um *sujeito passivo universal* integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitar esse direito, abstraindo-se de violá-lo – e assim o direito de propriedade se revela *um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito*. (SILVA, 2012, p. 70)

Contudo, esta concepção de direito de propriedade, traduzida por Silva (2012), ainda assim não seria completa, porque careceria de ser filtrada pelos valores adotados na Constituição, como aqueles que concebem a propriedade constituída isonomicamente de uma função: “função significa uma atividade que se desenvolve para determinado fim, fim esse que ultrapassa o interesse do próprio agente” (FACCHINI NETO, 2014, p. 314).

Decerto que, sendo a função social a dimensão pública da qual é dotado o direito à propriedade (GROTTI, 2010, p. 68), tem-se que o direito à política urbana, consistente em ações que, tomando por base o princípio da isonomia, tem por tarefa a democratização do acesso à cidade (RATTNER, 2009, p. 14), terá na função social da propriedade urbana sua função pública, cuja tarefa de democratizar os espaços urbanos faz-se devidamente identificada.

Para Milaré (2014), a função social da propriedade deve ser esquadrihada a partir de sua vocação para atender aos interesses sociais: “toda propriedade privada será gravada por uma hipoteca social” (MILARÉ, 2014, p. 987). Isto, segundo Grotti (2010, 66-67), compatibilizaria os elementos inerentes ao direito de propriedade, tais como uso,

e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988)

gozo, fruição, disposição e reivindicação, ao dever do titular de exercê-los, sempre atento ao bem da coletividade, de maneira que se harmonize sua utilidade econômica e seu proveito coletivo⁶¹.

Noutras palavras: impõe-se ao proprietário o dever de fazer o bem cumprir sua *utilidade específica* e se impede o proprietário de utilizar o bem em desacordo com essa utilidade. A função social da propriedade é, pois, numa primeira acepção, um dever imposto ao proprietário, nas suas situações de propriedade, de utilizar o bem de modo consentâneo com o interesse social. Na segunda acepção a cláusula tem em vista não a situação concreta da propriedade, mas o instituto da propriedade: concretiza o desiderato constitucional de obtenção de uma sociedade justa, com equânime distribuição da riqueza. (MARTINS, 2015, p. 534)

Do quanto dito, resta definir a função social da propriedade, como princípio que contingencia o direito à moradia digna, pelo que, uma vez interpretados, ambos, sistemática e teleologicamente, podem ser categorizados como direitos fundamentais, cuja materialização torna-se precipuamente exigível e contraditada por parte de quem dele carece, em face de quem dele é devedor.

Para enfrentar esta investigação, assim conformando-a mais amiúde com os problemas da cidade e das políticas públicas de moradia e urbanificação, necessário se faz tomarmos, como pressuposto fático, o desafio posto às autoridades estatais da manutenção da capacidade de todos os habitantes da cidade de manterem condições apropriadas de vida urbana: “Esta é uma condição que exige organização de toda a cidade e uma resposta política de toda a cidade” (HARVEY, 2014, p. 119).

2.4.2 Funções sociais da cidade

Coerente com os propósitos definidos no Preâmbulo⁶² da Constituição Federal,

⁶¹ A função social da propriedade também é tema tratado pelo Código Civil, que reconhece sua natureza de princípio de ordem pública, inafastável, mesmo que por convenção (segundo disciplina do parágrafo único, do artigo 2.035), e assim disposto no artigo 1.228 do Código Civil:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002)

⁶² PREÂMBULO: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988)

o princípio da *função social da propriedade*, inserto como garantia inscrita no art. 5º, inciso XXIII, da CF, pode ser assimilado, então, mediante uma lógica sistêmica, que, a sua vez, permite seu desdobramento em outro princípio, igualmente encontrado na Lei Maior: o princípio da *função social da cidade* (artigo 182, da CF)⁶³.

Aqui, importa mencionar que, muito embora o presente tema se ache topicamente localizado no Capítulo II da Constituição Federal, referente à Ordem Econômica e Financeira do país, especificamente em seu Título VII, o assunto é retomado em vários dispositivos constitucionais que igualmente tratam de questões atinentes à ordem urbanística e ao Direito Urbanístico⁶⁴, o que o contingencia igualmente como direito social.

José Afonso da Silva (2016), ao relacionar os direitos econômicos com os direitos sociais, em certo sentido, qualifica aqueles primeiros como pressupostos de existência destes últimos. O autor justifica seu ponto de vista pelo entendimento de que “sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia, não se comporão as premissas necessárias para o surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e mais numerosos” (SILVA, 2016, p. 288), portanto inócuo será o conteúdo dos direitos sociais.

⁶³ 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. (BRASIL, 1988)

⁶⁴ “O direito urbanístico, como sabido, é informado, dentre outros, pelo *princípio da função social da propriedade*. Trata-se do grande princípio aplicável ao direito urbanístico, cuja importância sobreleva em relação a qualquer outro. Tal princípio é afirmado e reafirmado por diversas vezes pela Constituição da República. Nada menos do que sete dispositivos a ele se referem (arts. 5º, XXIII – rol dos direitos fundamentais; 156, § 1º - IPTU progressivo; 170 – princípio geral da atividade econômica; 182, *caput* e § 2º – política urbana; 184, *caput*; e 185, parágrafo único – desapropriação para fins de reforma agrária; e 186, *caput* – propriedade rural).” (COSTA, 2014, p. 105-106)

A função social da cidade é categorizada como premissa que legitima e orienta a Política Urbana, cuja tarefa é a de, segundo Jordi Borja (2003, p. 23), integrar, física e simbolicamente, o indivíduo na cidade. Enquanto preceito constitucional, sua previsão topológica, como dito, se encontra inscrita no Capítulo II, este referente à Ordem Econômica e Financeira do país, e se acha consignada no Título VII, artigo 182 da Constituição Federal⁶⁵.

O seu conteúdo é polissêmico e envolve todas as contingências relativas à vida urbana, tais como morar, se locomover, trabalhar, ter acesso ao lazer e aos serviços de educação, segurança e saúde, dentre outras questões relativas à subjetividade de seus habitantes. Por isto, a ordem constitucional respeitante ao tema deve ser estudada sistemicamente, de maneira que o direito à igualdade e o direito à propriedade mostrem-se umbilicalmente ligados às questões sociais da política urbana e das funções sociais da propriedade e da cidade.

A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte, etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações), como estatal (ruas, praças, equipamentos, etc), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas *propriedades urbanas*. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular). (SUNDFELD, 2014, p. 55)

Kowarick (2009) reconhece a moradia não só como um campo de satisfações fundamentais, mas também um campo de satisfações privadas e realização de preferências: “[...] é *locus* onde se condensa a produção de discursos nos quais a casa própria é valorizada em relação à moradia de aluguel e onde se arquiteta a assim chamada estratégia de sobrevivência” (KOWARICK, 2009, p. 84). Deste modo, torna-se claro reconhecer que a luta por moradia é também uma luta por pertencimento.

É neste sentido que se afirma o direito à cidade como um direito à vida urbana (LEFEBVRE, 2016), a pressupor uma teoria integral, na qual se inclua a democratização dos espaços urbanos e a capacidade de seu arcabouço normativo realizar esta tarefa (Constituição Federal; Estatuto da Cidade e Plano Diretor, essencialmente), cujo manejo não pode prescindir de uma consciência acerca da realidade brasileira, sobretudo do

⁶⁵ Para a propriedade urbana cumprir sua função social, deve atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressa em plano urbanístico aprovado por lei municipal. (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 33)

problema de déficit de moradia e seus efeitos colaterais: ocupações urbanas de risco e as fraturas institucionais presentes no trato desta delicada questão.

Henri Lefebvre reflete sobre as formas, funções e estruturas da cidade, atentando, sobretudo, para as necessidades inerentes à sociedade urbana. Lefebvre trata do direito à cidade como “um direito à vida urbana”, assim pressupondo uma teoria integral da cidade e da sociedade urbana. (LEFEBVRE, 2016, p. 118)

Como dito, para o autor, dois grupos de questões ocupam os problemas da cidade, de modo a traduzirem duas ordens de urgência: as questões relacionadas à moradia, que compreendem as políticas de habitação e as técnicas de arquitetura; e a questão da organização industrial que resultou num crescimento sem desenvolvimento social. (LEFEBVRE, 2016, p. 137)

A realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e correlações na vida urbana). Necessárias, estas condições não bastam. Uma força social e política, capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios) é igualmente indispensável. (LEFEBVRE, 2016, p. 138)

Abordar as funções sociais da cidade como instrumentos de política urbana, e suas interfaces com o Direito Urbanístico, requer a constatação de que este ramo do Direito traz consigo uma proposta humanista, inclusive assumida pelo legislador constituinte de gerir as cidades: “A cidade é a pauta: o século 19 foi dos impérios, o século 20 das nações, o século 21 é das cidades. As megacidades são o futuro do Planeta Urbano. Devem ser vistas como oportunidades e não como problemas” (LEITE, 2012, p. 14).

Todavia, a previsão na letra da lei de uma conjuntura normativa que cuide da política urbana a partir de parâmetros mais humanizados, não resulta em sua imediata e inevitável materialização: “o direito à cidade é um significante vazio, repleto de possibilidades imanentes, não transcendententes” (HARVEY, 2014, p. 244).

Então, como descrito, a Constituição Federal categoriza, no artigo 182, a título de política de desenvolvimento urbano, o incremento das funções sociais da cidade, deixando clara sua intenção jurídica e política de pensar o urbano, sobretudo, numa perspectiva legal que considere as distintas realidades locais, suas necessidades econômicas e suas demandas sociais. Por isto a ideia de planificação, orientada pela justaposição de normas que se elencam nesta ordem: Constituição Federal; Estatuto da Cidade e Plano Diretor (cujas regras fundamentais devem estar em consonância com o Estatuto da Cidade).

a) A função social da cidade no Estatuto da Cidade

Com efeito, a função social da cidade no Brasil, primeiramente anunciada pela Constituição Federal de 1988, e depois esquematizada no Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, encontra neste último sua objetivação, especialmente no teor do artigo 2^o⁶⁶, que em seu âmbito traça diretrizes gerais a serem seguidas:

Estas diretrizes dizem respeito: ao planejamento urbano, em todas as esferas governamentais (incs. I a IV); instrumentos específicos (incs. V e VI), voltados ao cumprimento de certos objetivos urbanísticos (inc. VI e respectivas alíneas), à preocupação com a expansão urbanística de forma democrática, integrada e sustentável, com a distribuição isonômica do solo e das facilidades propiciadas pelo ambiente urbano (incs. VII a IX e XII a XV); aspectos pertinentes à ordem financeira e tributária (inc. X). (ALVIM, 2014, p. 37)

De fato, o Estatuto da Cidade permitiu com que a função social da cidade ingressasse definitivamente na pauta dos debates acerca da materialização dos direitos sociais urbanos e as dificuldades inerentes a sua expansão:

O Estatuto afirmou com ênfase que a política urbana não pode ser um amontoado de intervenções sem rumo. Ela tem uma direção global nítida: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2^o, *caput*), de modo a garantir “o direito a cidades sustentáveis” (incisos I, V, VIII e X). (SUNDFELD, 2014, p. 55)

Para conferir exequibilidade à previsão constitucional da política de desenvolvimento urbano e corroborar com os princípios acima pontuados, o legislador infraconstitucional promulgou o autodenominado Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, por via do qual o direito à cidade ingressou, com a devida densidade, no arcabouço político-normativo brasileiro, assim inserindo a perspectiva de uma gestão democrática da cidade, por meio da materialização de instrumentos de política urbana, regularização fundiária e participação popular.

Entretanto, para Sundfeld (2014, p. 54), torna-se conveniente não superestimar a prontidão daquele diploma legal em enfrentar diretamente os problemas relacionados à gestão das cidades, isto porque, muito embora o Estatuto da Cidade tenha definido importantes instrumentos jurídicos da política urbana, estabelecendo relações jurídicas

⁶⁶ Art. 2^o. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
(...)

concretas naquele campo, para o referido autor, a citada norma deve ser considerada como um *conjunto normativo intermediário*, a exigir *desdobramentos legislativos ulteriores*⁶⁷ que, intimamente, se relacionarão com as peculiaridades planificadoras de cada cidade e suas políticas próprias de planejamento urbano, como a seguir se verá.

O Estatuto da Cidade, porquanto, deve ser compreendido como um instrumento legal cujo escopo é o de constituir diretrizes orientadoras das ações do Poder Público, voltadas inclusive para o direito de acesso a moradia digna, e que, por conseguinte, consagram as funções sociais da cidade e da propriedade, como elementos normativos intrincados ao sistema de uma política urbana sustentável que materializam as ferramentas jurídicas fundantes desta realidade.

b) A função social da cidade no Plano Diretor⁶⁸

Sucedo que o ordenamento jurídico brasileiro (tanto a Constituição Federal, quanto o Estatuto da Cidade⁶⁹) conferiu ao Poder Público Municipal a atribuição de ordenação e desenvolvimento das funções sociais da cidade, cabendo a este último definitivamente, a tarefa de enfrentar as demandas e necessidades urbanas através de regras que devem estar inseridas em seus respectivos Planos Diretores⁷⁰, doravante a serem formalmente elaborados segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade.

Os instrumentos da política urbana relacionados na lei brasileira são aplicáveis, predominantemente, no nível municipal [...]. Conforme já destacado, a maior parte desses instrumentos são regidos por legislação própria [...]. Dadas as exigências burocráticas e os prazos para que esses instrumentos possam ser

⁶⁷ Ainda nas palavras de Sundfeld, “[...] será preciso que por meio do plano diretor editado por lei (arts. 39-42), o Município formule o planejamento [...]. (SUNDFELD, 2014, p. 54)”.

⁶⁸ Segundo Villaça (2010), “o plano diretor se difunde no Brasil a partir da década de 1940, mas foi substituído por outros nomes a partir da década de 1960. No final da década de 1980 esse nome foi ressuscitado pela Constituição Federal, porém o conteúdo que esse vocábulo designa se alterou, como faz parte de suas muitas transmutações”. (VILLAÇA, 2010, p. 187)

⁶⁹ 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.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (BRASIL, 2001)

⁷⁰ “O plano diretor é lei municipal que regulariza o planejamento urbano mediante mecanismos técnicos de organização, com vistas à organização de uma determinada cidade. É o instrumento que tem por objetivo o alcance de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana na consecução do avanço da política urbana preconizada pela Constituição Federal”. (SANTOS, 2014, p. 571)

implementados e considerando ainda que um PD [Plano Diretor] e lei complementar devem preceder e orientar sua aplicação, podemos concluir que as medidas, tais como estão previstas na lei (decorrente do texto da Constituição Federal) não permitem respostas rápidas aos problemas urbanos atuais. (MARICATO, 2013, p. 105-107)

Longe de descaracterizar a importância do Estatuto da Cidade como significativo instrumento para a demarcação da questão urbana no Brasil e sua distinção jurídico-normativa, bem como a formal inscrição de suas diretrizes na pauta das políticas públicas, não se pode deixar de pontuar que, no que tange às funções sociais da cidade, este conjunto de dispositivos se perfaz esvaziado de poder coercitivo, isto porque resta endereçado ao ente municipal a definição do conteúdo daquelas garantias:

A solução dada pela CF e pelo Estatuto da Cidade para a realização e desenvolvimento da política urbana foi a planejada, ou seja, a concretizada por planos, projetos, a partir da própria percepção de cada local, vinculada com a paisagem real, a diversidade do povo e dos espaços urbanos [...]. (SANTOS, 2014, p. 571)

Para Dallari (2014, p. 77), a Constituição Federal de 1988 emancipou o ente municipal, no que tange à gestão de sua política urbana, competência esta que lhe é outorgada diretamente pelo art. 30, inciso I, da CF, por meio da qual é dada aos Municípios ampla autonomia para executar a ordenação de seus espaços urbanos. O autor discorda, entretanto, que esta competência municipal esteja condicionada à promulgação de qualquer norma infraconstitucional.

Neste sentido, o que Dallari defende é que “a competência municipal decorre da Constituição Federal e não do Estatuto da Cidade” (DALLARI, 2014, p. 77), de maneira que a interpretação sistemática do conjunto de normas que disciplinam a política urbana não pode prescindir também de uma interpretação teleológica, segundo a qual se torna viável a instrumentalização dos princípios constitucionais atinentes à gestão das cidades: “princípios constitucionais, que continuam servindo para orientar a interpretação e aplicação das normas isoladas, de maneira a assegurar a racionalidade do sistema [...]” (DALLARI, 2014, p. 78).

Entretanto, muito embora não se questione a força normativa dos princípios que submetem o direito à propriedade às questões de interesse social, não se pode subestimar a prerrogativa constitucional conferida pelo legislador ao Município, muito embora a

atuação legislativa deste ente esteja limitada pelo que preenche de conteúdo a expressão “interesse local”, consignada no artigo 30, inciso I da CF⁷¹.

De fato, a *doutrina do interesse local*, segundo Lima (2014, p. 787) é identificadora dos limites e da complementariedade legislativa do ente municipal, pelo que, as normas do Estatuto da Cidade, como normas definidores de instrumentos da política urbana, poderão oferecer um eficiente balizamento para esta delimitação.

À luz de tais considerações, é que ora se aponta, sob a prevalência dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade, a importância do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, à segurança, ao trabalho e ao lazer, postos como garantias sociais, instrumentalizadas pelas ferramentas da política urbana, prescritas no rol do artigo 4º do Estatuto da Cidade, a orientarem e balizarem a condução da elaboração dos planos diretores municipais e de suas respectivas agendas de planejamento.

Aplicação dos casos concretos dos instrumentos de política urbana elencados no Estatuto da Cidade vai depender do que estiver disposto na legislação local especificamente editada em cada Município e das disposições da legislação estadual ou federal naqueles assuntos de sua competência [...]. (DALLARI, 2014, p. 78)

Para Dallari, o Plano Diretor é “o instrumento básico da política urbana municipal” (DALLARI, 2014, p. 78) e sua opinião é realçada por Leal (2014, p. 1.865), quando este ressalva a essencialidade daquele instrumento à materialização da função social da cidade e sua distinção no que tange à realização dos preceitos constitucionais que se relacionam diretamente com a gestão das cidades, porquanto condicionada aos princípios constitucionais.

Registre-se que esse Plano, por ter natureza constitucional, deve primar pela ativação dos princípios gerais instituídos pela Constituição em nível municipal, permitindo que se instale, pelo menos em relação ao espaço urbano, um Estado substancialmente democrático e de direito para todos. Seus objetivos devem ser, portanto, a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade justa, o desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais, promovendo o bem-estar de todos, o que, *a priori* deveria nortear todas as ações do Estado. (LEAL, 2014, p. 1.865)

A conjugação deste conjunto normativo é que deve dar corpo à agenda urbana dos Municípios, sobretudo no que tange à questão do planejamento de suas atividades

⁷¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local; (BRASIL, 1988)

urbanísticas, levando sempre em conta o bem comum, cuja medida de aferição será a consagração dos princípios até aqui estudados: princípio da dignidade da pessoa humana; sustentabilidade urbana; função social da propriedade e função social da cidade, numa perspectiva jurídica que, em razão das mais diversas necessidades inerentes à vida urbana (moradia, mobilidade, acesso a bens e serviços, etc) não rejeite, em termos de aperfeiçoamento do planejamento urbano, o conhecimento interdisciplinar.

O que se quer dizer é que, para a análise jurídica do ambiente, levando em conta suas interfaces – ambiente natural; ambiente artificial e ambiente cultural –, necessária é a articulação de distintas áreas do saber que compõem as ciências humanas, tecnológicas, sociais e naturais, a fim de que a leitura daquela dinâmica seja abarcada por uma análise interdisciplinar, por via da qual, segundo, Souza (2003, p. 100), requer uma cooperação intensa entre diversas áreas do saber, a se movimentarem sob uma mesma base comum de planejamento urbano.

Este forte apelo interdisciplinar fica ainda mais evidente quando se cuida do ambiente artificial, cujas características apresentam demandas que transitam entre variáveis que o relacionam à saúde, qualidade de vida, bem-estar e segurança jurídica de sua fruição por parte tanto dos indivíduos em si considerados e da coletividade, quanto da qualidade ambiental do próprio espaço ocupado.

Para Souza (2003) a questão de se pensar o ambiente artificial, ou, mais especificamente, o espaço urbano, no que diz respeito ao conjunto normativo que o disciplina, demanda naturalmente uma busca por conhecimentos atinentes à questão do planejamento físico-territorial, o que permitirá uma contextualização social, política, econômica, cultural, legal e ambiental da realidade urbana, “o que inclui, além de boa parte das ciências sociais, igualmente contribuições da Arquitetura, do Direito e mesmo de algumas ciências naturais” (SOUZA, 2003, p. 101).

2.5 O direito fundamental à moradia entre o plano, a norma e o discurso

As funções sociais da propriedade e da cidade, até aqui acenadas como elementos de análise a partir dos quais se torna possível discernir sobre a política de produção de moradia sustentável em termos de equidade e eficiência, e o que dela resultam as políticas de planejamento urbano, deflagram uma conjuntura que se constrói não só legalmente, mas também politicamente: o direito à moradia se constitui por um

conjunto de regras de acesso e exclusão, criadas pelos poderes legislativos e dotadas de proteção judicial.

Por outro lado, é possível analisar os meandros da política urbana a partir do que os discursos sobre a cidade são capazes de revelar quando referenciam um modelo hegemônico pelo qual práticas de urbanização assumem uma feição verticalizada, de cima para baixo

É pelas estruturas das escolas do pensamento urbanístico, no ponto em que estas tocam o conjunto normativo ora analisado, que a discussão trazida para este trabalho irá transitar, com vistas a analisar os discursos movimentados num caso empírico de ocupação urbana, e mobilizados pelas instituições republicanas.

Desta forma, o discurso das políticas urbanas, inseridas no campo de delimitação do direito urbanístico, tem sua importância ressaltada em razão da necessidade de compreensão das condições de aparecimento dos objetos inscritos neste domínio obedecem a uma normatividade pela qual “certos enunciados são excluídos como não pertinentes ao discurso, ou como irrelevantes e marginais, ou como não científicos” (FOUCAULT, 2012, p. 72).

Relacionam-se com os referidos objetos inscritos neste domínio, basicamente no que tange às discussões que serão aqui enfrentadas, as formulações normativas (regras e princípios) que se pautam no Direito Urbanístico, para efeito de se levar a cabo uma política urbana que atenda à função social da propriedade, às funções sociais da cidade e o direito a cidades sustentáveis e, por conseguinte, realize, de partida, a pretensão constitucional de garantir o direito social à moradia digna e as necessidades sociais que decorrem de seu exercício.

A percepção do objeto de estudo partirá do pressuposto teórico de centralidade das funções sociais da cidade e da propriedade, levando-se em conta que, no “Caso Edifício Santa Luzia” – cujas particularidades serão em tempo delineadas –, aquela ocupação urbana vertical é apresentada ao Estado-juiz como um prédio, cuja estrutura urbanística, associada ao seu contingente humano, encontra obstáculos que a impede de se integrar a cidade real⁷².

⁷² Quanto à percepção da “cidade real”, Raquel Rolnik trabalha este conceito a partir de uma dimensão de padronização da cidade, legitimada e planejada pelas instâncias normalizadoras do Estado (ROLNIK, 2015).

Neste caso, o elemento jurídico, utilizado como suporte para nortear a presente discussão, coloca em evidência o conjunto de normas de direito urbanístico, aqui utilizado como marco legal a orientar o que será posto em análise: o direito à moradia, como elemento que integra essencialmente a função social da propriedade e da cidade e a sustentabilidade dos ambientes urbanos, para cotejarem os discursos enunciados acerca da segurança dos ocupantes de um assentamento urbano informal, sob o ponto de vista da legalidade estrita (o Edifício Santa Luzia), e da necessidade de remoção das famílias que lá residem, confrontadas a partir de indicadores como o da equidade da política urbana e da eficiência na utilização dos recursos.

Para a apuração daqueles indicadores, resultantes da análise dos discursos empreendidos no “Caso Edifício Santa Luzia”, vistos a partir de sua inserção no campo do Direito Urbanístico, estes requererão um diagnóstico que se empreenderá, à luz do conjunto de normas que lhe dão contorno, os pontos em que os discursos são afetados pelos modelos teóricos que fundam a atividade urbanística, encontrando-os e reconhecendo-os nos meandros das falas enunciadas no processo (FOUCAULT, 2012).

Porquanto, a partir das discussões presentes na agenda global, pode-se inferir que o tratamento legal e conceitual do direito à moradia, do direito à habitação e do direito à cidade, pressupõe que, no que tange ao seu manejo, este não pode restringir-se a uma visão setorial, vez que reclama uma aproximação sistêmica da realização material de seus conteúdos, e a inevitável mescla dos múltiplos elementos, inclusive os urbanísticos, que lhe são inerentes e que se interrelacionam dinamicamente.

Relacionadas, assim, a função social da propriedade e da cidade e a sustentabilidade dos ambientes urbanos, com o direito à moradia e à cidade, em face do crescimento econômico, conjugado à produção industrial, acolhe-se que as condições de aparecimento dos objetos inscritos neste domínio, obedecem a um critério de atualidade, uma gramática que compreende “as soluções adquiridas, definindo os problemas presentes, situando os conceitos e as afirmações caídas em desuso” (FOUCAULT, 2012, p. 72), para efeitos de se assegurar, ampliar, ou mesmo reconfigurar os direitos das pessoas que vivem nas cidades.

Este processo de depuração a ser empreendido a partir do material empírico ora identificado pelo “Caso Edifício Santa Luzia”, será realizado a partir da distinção das normas que integram o sistema de Direito Urbanístico, aqui postas como medidas de avaliação e constituídas como categorias analíticas pelas quais se investigará a percepção

das instituições do sistema de justiça em relação à movimentação dessas regras, para efeito de solucionar litígios situados naquele campo do saber.

O direito à cidade demarca a ideia da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania, ao afirmar a prevalência dos direitos urbanos e precisar os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social. (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 31)

Para tanto, serão utilizados como instrumentos de análise dos fragmentos discursivos extraídos do processo, o conjunto normativo composto pela Constituição Federal; pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001); pela legislação correspondente ao Programa Minha Casa Minha Vida, no qual incluído o Programa de Habitação Urbana (antes prevista na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, cujos dispositivos forma alterados pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, substitutiva da Medida Provisória 759/2016) e, no que tange à realidade local, pelo Plano Diretor do Município (Plano Diretor do Município de São Luís. Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006).

A ordem de apresentação dos dispositivos constantes em cada uma destas normas e a análise de seus fundamentos obedecerá à ordem de aparecimento dos temas enfrentados no decorrer do trabalho arqueológico a ser empreendido de acordo com sua pertinência.

Essa breve análise teórica é tomada como ponto de partida pelo qual vão ser pensadas as funções sociais da propriedade e da cidade e a sustentabilidade dos ambientes urbanos, como garantias de fundo constitucional, postas aqui como contraponto ao discurso urbanístico formulado ao longo do século XX, o que se fará no curso da investigação para a análise dos discursos materializados nos autos do “Caso Edifício Santa Luzia”.

A questão a ser enfrentada traduz-se na vulnerabilidade específica de quem, no contexto de uma ocupação urbana, realiza a necessidade humana de morar em uma área ou situação de risco, e os discursos que são utilizados pelas instituições do sistema de justiça para a definição desta questão, a requerer a materialização de um planejamento urbano compatível com a asseguuração de direitos fundamentais sociais.

Entretanto a particularização conceitual de cada um daqueles elementos normativos, acima listados como ponto de partida para estruturação da presente pesquisa, será enfrentada somente quando necessário para dar suporte à análise dos recortes a serem

empreendidos no *corpus* da pesquisa, cujo aparecimento, pontue-se, não seguirá a ordem do processo, mas obedecerá a linha do tempo, ou seja, a trajetória histórica da ocupação, o que possibilitará com que se empreenda o método arqueológico de análise dos dados, orientado pela referência teórica do Direito Urbanístico, investigando-se os modelos urbanísticos que eventualmente serão identificados nos respectivos discursos doravante explorados.

CAPÍTULO 3. O PERCURSO DA PESQUISA EXPLORATÓRIA

“A questão – ponderou Alice – é saber se o senhor pode fazer as palavras dizerem coisas diferentes.”
Lewis Carroll (2009)

Os processos de criação das cidades são, para Raquel Rolnik (2012), “um registro, uma escrita, materialização de sua própria história” (ROLNIK, 2012, p. 9). Neste sentido, dotar de significado a cidade é como extrair dela um discurso, um *corpus* material cujo aparecimento, entende-se, pode ser submetido a uma arqueologia (FOUCAULT, 2012), esta qualificada como método que permita identificar as construções discursivas que orientam as ações dos sujeitos que sobre os espaços conformam suas práticas.

As engrenagens que movimentam as intervenções nos espaços urbanos, a exemplo do espaço microlocal ora pesquisado (SOUZA, 2003), são alimentadas por convicções jurídicas, políticas, filosóficas – e, por que não, morais? – que, uma vez acionadas, são empregadas para orientar, por exemplo, as ações do Poder Público no que tange à solução dos mais diversos conflitos sociais referentes ao uso e ocupação do solo, especialmente em áreas urbanas.

Portanto, identificar discursos sobre a cidade a partir de um sistema de objetos referentes à política urbana – tanto aqueles presentes na legislação urbanística, quanto os sobrevivendo de distintas orientações ou práticas políticas locais – é tarefa que requer uma percepção de seu funcionamento real, e do que disto reflete em suas externalidades.

A partir de um jogo de análise que permita estabelecer um sistema de definição de regularidades, enquanto tipos definidos de intervenções urbanas, e que tolerem a afinidade de objetos diversos e dispersos, em linhas gerais, buscam-se vestígios sobre o que se fala, quem fala e como se fala, para assim descrevê-los numa arqueologia (FOUCAULT, 2012).

Em outros termos, com fundamento numa análise arqueológica foucaultiana, pode-se afirmar que o discurso sobre política urbana, inserido no âmbito da moradia de risco, não objetiva ser aqui apreciado exclusivamente pela lente privilegiada dos objetos que compõem o campo jurídico, mas pela maneira pela qual o discurso urbanístico se vale de objetos e enunciações dispersos naquele campo formando regularidades, num ambiente de “múltiplas asperezas” (CASTRO, 2016, p. 41). Trata-se de um método cuja pertinência se afirma porque permite entender como os discursos são formados.

As condições para que apareça um objeto de discurso, as condições históricas para que dele se possa “dizer alguma coisa” e para que dele várias pessoas possam dizer coisas diferentes, as condições para que ele se inscreva em um domínio de parentesco com outros objetos, para que possa estabelecer com ele relações de semelhança, de vizinhança, de afastamento, de diferença, de transformação – essas condições, como se vê, são consideradas numerosas e importantes. (FOUCAULT, 2012, p. 54).

Estudar as necessidades cotidianas dos indivíduos, tais como o direito universal à moradia, trabalho, acessibilidade e mobilidade, lazer, habitabilidade, segurança, serviços básicos de educação e saúde, laços de vizinhança e pertencimento, etc., situando-as dentro da dinâmica global da cidade, pode se dar mediante uma perspectiva que busque analisá-las levando-se em conta as práticas institucionais que orientam determinadas construções discursivas acerca da temática⁷³.

Como reconhece o próprio professor do *Collège de France*, percorrer aqueles campos, testando noções e empreendendo análises, é tarefa demasiado arriscada, uma vez que, a partir da descrição de um determinado número de enunciados, neles se busca reconhecer um sistema de dispersão, cuja especificidade imprima certa semelhança entre os objetos aos quais se refere; os tipos de enunciação; os conceitos mobilizados e as escolhas temáticas, a fim de lhes definir alguma regularidade⁷⁴ em suas condições de existência (FOUCAULT, 2012, p. 47).

A compreensão da cidade pela via dos discursos, isto feito com base em uma análise de sua arqueologia, parte do pressuposto de que suas formulações, ou as práticas que as atravessam, não nos permitem chegar a núcleos de verdades históricas, paulatinamente sedimentadas (CASTRO, 2016), mas a narrativas; a representações formuladas pelos sujeitos acerca daquele objeto, o que, em si, pode ser entendido como a expressão de um saber (FOUCAULT, 2012).

⁷³ As práticas que habilitam construções discursivas as quais o presente trabalho se refere e sobre as quais é empreendida a pesquisa exploratória, são aquelas referenciadas pela obra de Michel Foucault (FOUCAULT, 2000; 2005; 2012) no sentido em que referenciam acontecimentos históricos que, a sua vez, conformam as condições de existência de determinados enunciados, nos quais o autor busca compreender a relação que se constitui entre o sujeito e a história (CASTRO, 2016)

⁷⁴ “[...]diremos, por convenção, que se trata de uma formação discursiva – evitando, assim, palavras demasiado carregadas de condições e consequências inadequadas, aliais para designar semelhante dispersão, tais como “ciência”, ou “ideologia”, ou “teoria”, ou “domínio de objetividade”. Chamaremos de *regras de formação* as condições a que estão submetidos os elementos dessa repartição (objetos, modalidade de enunciação, conceitos e escolhas temáticas). As regras de formação são condições de existência (mas também de coexistência, de manutenção, de modificação e de desaparecimento) em uma dada repartição discursiva.” (FOUCAULT, 2012, p. 47).

Em outras palavras, a descrição arqueológica dos discursos se desdobra na dimensão de uma história geral; ela procura descobrir todo o domínio das instituições dos processos econômicos, das relações sociais nas quais pode articular-se uma formação discursiva; ela tenta mostrar como a autonomia do discurso e sua especificidade não lhe dão, por isso, um *status* de pura idealidade e de total independência histórica; o que ela quer revelar é o nível singular em que a história pode dar lugar a tipos definidos de discurso que têm, eles próprios, seu tipo de historicidade que estão relacionados com todo um conjunto de historicidades diversas. (FOUCAULT, 2012, p. 201).

Segundo Foucault, os saberes sobre o homem se constituem historicamente, não no sentido de verdades encadeadas progressivamente, mas no momento em que, empiricamente, o próprio homem se coloca como artefato de seu saber e, assim, objeto de estudo, se descobre finito no contexto de sua existência, de seu trabalho e mesmo de sua fala (MACHADO, 2006). Castro (2016) reconhece ser esta uma situação ambígua: o homem *objeto do saber* e o homem *sujeito que conhece* (CASTRO, 2016, p. 211).

Entretanto, historicizado por um imperativo evolutivo, tanto de sua expectativa de vida, quanto das suas condições de trabalho, e ainda considerando o sistema de signos pelos quais depura sua linguagem (vida, trabalho e linguagem), o homem se descobre sujeito de sua própria finitude (CASTRO, 2016):

Estabelece-se, assim, uma correlação entre o homem como objeto e o homem como sujeito do conhecimento, que mostra a dupla função que o seu modo de ser desempenha no saber moderno. Essa dupla função do homem na configuração do saber moderno constitui o *a priori* histórico que explica o aparecimento das ciências humanas (MACHADO, 2006, p. 87).

Retomando a centralidade da figura da história e do homem na ordem de representação das coisas, a qual tem o mesmo acesso por meio da linguagem, Foucault (2012) transita em torno de instâncias discursivas e suas dispersões, e das relações que podem existir entre os enunciados que as constituem e das regras que as organizam.

A arqueologia, nesse sentido, quer romper com a história, linear, progressiva, unitária, totalizante de uma razão que, desde a sua origem, se encaminha para o seu acabamento na forma da realização. [...] Em um primeiro momento, na *L'archéologie du savoir*, Foucault estabelece os critérios do trabalho para uma história concebida segundo o modelo de análise discursiva. (CASTRO, 2016, p. 204)

Eis que, compreendendo estas representações como um objeto do saber, Foucault chega à conclusão de que seria necessário investigar o caminho por elas percorrido, quanto à ordem interna de constituição do saber, num nível de profundidade

arqueológico.

Em vez de percorrer o eixo consciência-conhecimento-ciência (que não pode ser liberado do índice da subjetividade), a arqueologia percorre o eixo prática discursiva-saber-ciência. Enquanto a história das ideias encontra o ponto de equilíbrio de sua análise no elemento do conhecimento (encontrando-se, assim, coagida a reencontrar a interrogação transcendental), a arqueologia encontra o ponto de equilíbrio de sua análise no saber – isto é, em um domínio em que o sujeito é necessariamente situado e dependente, sem que jamais possa ser considerado titular (seja como atividade transcendental, seja como consciência empírica). (FOUCAULT, 2012, p. 220)

Uma vez que a análise arqueológica compreende a história, inicialmente, relacionada a uma análise do discurso (CASTRO, 2016), individualizando e descrevendo a episteme (a formação dos saberes) de uma prática discursiva (FOUCAULT, 2012) que funcione como “regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram para uma época dada [...] as condições de exercício da função enunciativa” (CASTRO, 2016, p. 337), num momento seguinte, o domínio desta prática se estende ao campo do poder, passando então a necessitar que nele se introduza o elemento não discursivo (CASTRO, 2016), ou seja, a genealogia das relações de poder “entre as condições de possibilidade da formação dos saberes” (CASTRO, 2012, p. 337). De fato, um período genealógico⁷⁵ que, precedendo a fase arqueológica, antecede, a sua vez, um terceiro momento, no qual Foucault inclui o estudo das *relações do homem consigo mesmo*, ou os *cuidados de si* (CASTRO, 2016).

Por esta razão, impõe-se, por razões metodológicas, a necessidade de definir determinadas categorias que se relacionam com o método arqueológico ora manipulado, a fim de que se torne possível delinear, progressivamente, o desenvolvimento da análise das condições do saber urbanístico e do que dele resultam práticas discursivas e, inevitavelmente, formas de exercício do poder de formular verdades.

3.1 Categorias do método arqueológico

Eleger um objeto de estudo, definindo-lhe os contornos, hipóteses e objetivos,

⁷⁵ Com relação à distinção da obra de Foucault em fases distintas, aqui especialmente no que trata da arqueologia e da genealogia, assim se posiciona Edgardo Castro: “É necessário precisar que não devemos entender a genealogia de Foucault como uma ruptura e, menos ainda, como uma oposição à arqueologia. Arqueologia e genealogia se apoiam sobre um pressuposto comum: escrever a história sem referir a análise à instância fundadora do sujeito. No entanto, a passagem da arqueologia à genealogia é uma ampliação do campo de investigação para incluir de maneira mais precisa o estudo das práticas não discursivas e, sobretudo, a relação não discursividade e discursividade.” (CASTRO, 2016, p. 185)

privilegiando como opção metodológica de análise de dados a arqueologia foucaultiana, é fazê-lo a partir da "especificidade de um método capaz de esclarecer e reconstruir sua história" (MACHADO, 2006, p. 06).

Obviamente, não se pretende considerar o método arqueológico o único instrumento viável para empreender uma pesquisa, cujo objetivo é extrair das falas ou pronunciamentos emitidos pelas instituições do sistema de justiça um modelo de cidade, mas o que se ambiciona é tomá-lo como um artifício apropriado, um processo metodológico por meio do qual os dados teóricos e empíricos do trabalho serão tratados.

Esta observação isenta a pesquisa de empreender um confronto da arqueologia com outras abordagens metodológicas, o que seria necessário, houvesse aqui o propósito de ratificar eventual hipótese de ser esta a única via de tratamento de seus resultados.

Arriscar-se no método arqueológico, segundo Roberto Machado (2006), requer do pesquisador certo desapego a "procedimentos invariáveis a serem utilizados na produção de um conhecimento" (MACHADO, 2006, p. 11).

A aparente falta de rigor do referido método revela, isto sim, uma proposta de desapego a critérios universalizantes, conforme entende aquele autor, para quem "uma característica básica da arqueologia é justamente a multiplicidade de suas definições, a mobilidade de uma pesquisa que, não aceitando se fixar em cânones rígidos, é sempre instruída pelos documentos pesquisados" (MACHADO, 2006, p. 12).

É na obra *A Arqueologia do Saber* que Foucault (2012) tenta sistematizar e explicar o que podemos chamar de *método arqueológico*, onde, de alguma forma, ele busca organizar os critérios do que já havia esboçado em obras anteriores⁷⁶, nas quais já havia apontado um lugar a ser explorado, um espaço entre "o olhar já codificado e o conhecimento reflexivo" (FOUCAULT, 2000, p.11), uma região mediana, onde o autor identifica "códigos fundamentais de uma cultura" que:

[...] ocupam um lugar intermediário entre as palavras e as coisas; entre, por um lado, o modo em que falamos dela e as pensamos e, por outro, a maneira em que as percebemos e estão dispostas entre si. Precisamente para essa região intermediária se dirige a arqueologia, para encontrar ali o *a priori* histórico, a saber, as condições de possibilidades dos saberes de cada época. (CASTRO, 2015, p. 54).

Este lugar a ser explorado, não é concebido por Foucault (2012) como um

⁷⁶ A História da Loucura na Idade Clássica (1961), O Nascimento da Clínica (1963) e As Palavras e as Coisas (1966).

caminho que se percorre placidamente, num itinerário de continuidade e linearidade, mas numa trajetória na qual os saberes se colidem, produzindo cortes, rupturas e descontinuidades em seus domínios.

Foucault propõe então uma análise do discurso, não na base de sua linguagem, mas na base de seu acontecimento histórico, cuja literalidade, para o autor lugar intranquilo, deve ser abordada a partir do questionamento de sua evidência, num juízo de dispersão que a coloca fora de circuito: “trata-se de reconhecer que elas talvez não sejam, afinal de contas, o que se acreditava que fossem à primeira vista.” (FOUCAULT, 2012, p. 32).

Na verdade, como dito, toda a investigação de Foucault se relaciona com o sujeito situado na história, esta compreendida não como um dado sequencial unitário, mas como um espaço de rupturas que o autor definirá como *acontecimento* (CASTRO, 2016).

Conforme já explorado no primeiro capítulo deste trabalho, é o acontecimento arqueológico uma “novidade histórica” (CASTRO, 2016, p. 24) que, para Deleuze (2013), Foucault toma como objeto de uma epistemologia do saber: “[...] porque o saber, na nova conceituação de Foucault, define-se por suas combinações do visível e do enunciável próprias para cada estrato, para cada formação histórica” (DELEUZE, 2013, p. 60).

Tais combinações, assumindo regularidades discursivas, definem a descrição arqueológica, ou seja, seu campo de análise que, inicialmente, se concentra numa episteme discursiva⁷⁷, ou seja, o *acontecimento discursivo* cujo conteúdo gravita em torno de algumas noções – aqui eleitas como categorias metodológicas –, que Foucault estabelece, ou organiza, a partir de sua obra *A Arqueologia do Saber* (2012): enunciados, formações discursivas e dispositivo (CASTRO, 2016).

3.1.1 Enunciados

O fundamento metodológico da análise arqueológica do discurso é que, embora compreendendo que ele se constitui de enunciados, que a sua vez consiste num agrupamento de signos, a análise enunciativa não é uma análise textual, com vistas a encontrar o discurso. O que se faz é exatamente o contrário: não uma análise linguística,

⁷⁷ Para Edgardo Castro, “é necessário ter em conta que, na medida em que Foucault se interessa pela questão do poder e pela ética, o conceito de episteme será substituído, como objeto de análise, pelo conceito de dispositivo e, finalmente, pelo conceito de prática” (CASTRO, 2016, p. 139).

mas uma análise do funcionamento dos discursos (FOUCAULT, 2012).

O enunciado em Foucault é tomado como “um átomo do discurso” (FOUCAULT, 2012, p. 96), sua “unidade elementar” (FOUCAULT, 2012, p. 97), não está no mesmo nível de existência dos signos da linguagem, por isto não pode ser tomado como algo exclusivamente material, não sendo em si mesmo uma unidade, “mas sim uma função que cruza um domínio de estruturas e de unidades possíveis e que faz com que apareçam, com conteúdos concretos, no tempo e no espaço” (FOUCAULT, 2012, p. 105).

O enunciado é a molécula do discurso e nessa unidade sempre se instauram subjetividades, que ocupam certas posições sociais. Portanto, quem fala não é apenas o sujeito, mas muitas outras subjetividades que se inscrevem em seu dizer, pois como lugar social de fala, o enunciado tem sempre suas margens povoadas por outros dizeres e outros sujeitos.

É na construção da fala que o presente trabalho foca a apreciação de seu objeto de estudo, assim fazendo-o por meio da análise arqueológica do discurso que, ao seu turno, permitirá compreender, a partir das regras de formação dos enunciados que compõem os discursos, quais as formações discursivas e os dispositivos de poder que irrompem nos discursos judiciais, neste sentido, identificando, para efeito dos objetivos específicos desta pesquisa, o Judiciário como lugar cotidiano das discussões jurídicas sobre política urbana e sua relação com as demais instituições do sistema de justiça.

Para que sejam descritos os enunciados, a partir das falas, dos textos, ou mesmo das peças processuais materializadas nos autos do “Caso Edifício Santa Luzia”, aqui tomadas como o *corpus* da pesquisa, devem-se tomar os signos lá utilizados como indicadores de uma série de condições pelas quais o enunciado se realizou, o que requer que se ultrapasse a materialidade visível dos sinais gramaticais que estruturam a fala, porquanto, como já dito, é o enunciado uma função (FOUCAULT, 2012).

A construção de um discurso não está apenas no que é dito/escrito, mas se encontra também nas margens do dizer, nos implícitos, ou seja, nos espaços em que o dizer se ampara em formações discursivas diversas (FOUCAULT, 2012)

Enunciados e formações discursivas se autorreferenciam pelo que, tomado o enunciado como uma função, sua compreensão não passa pela significação de seu referencial interpretativo ou por sua vocação para ser ou não verdadeiro, mas pelo lugar do discurso (FOUCAULT, 2012).

3.1.2 Formações Discursivas

Portanto, ainda é necessário entender o que confere coesão ao discurso, o que lhe dá homogeneidade. Neste propósito, Foucault analisa a unidade do discurso não a partir dos limites de seu objeto, mas a partir das regras que permitem compreender o jogo de aparecimento e dispersão do discurso sobre determinada área do saber, nos mais diferentes contextos históricos, e os sistemas que regem a sua repartição (FOUCAULT, 2012).

Este sistema de dispersão, decerto, é a chave significativa pela qual Foucault adentra na compreensão da unidade dos discursos, quando percebe que distintos objetos podem ser manipulados sob a mesma definição; que os dados de um discurso podem nele se inserir a partir de diferentes meios de inferência; que o mesmo discurso pode sustentar conceitos divergentes numa mesma área do saber e, ainda, que num mesmo discurso, é possível definir proposições antagônicas. (FOUCAULT, 2012).

Mediante a compreensão de que o sistema de dispersão consiste em um fenômeno que decorre de determinada regularidade, Foucault vai conceber a unidade do discurso a partir de sua inscrição em uma determinada formação discursiva:

No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações), diremos, por convenção, que se trata de uma formação discursiva.” (FOUCAULT, 2012, p.47).

Cada formação discursiva compreende um conjunto de regras de formação dos discursos cuja compreensão permitirá sua análise:

As condições a que estão submetidos os elementos dessa repartição (objetos, modalidade de enunciação, conceitos, escolhas temáticas). As regras de formação são condição de existência, mas também de coexistência, de manutenção, de modificação e de desaparecimento em uma dada repartição discursiva. (FOUCAULT, 2012, p.47)

Com o intuito de compreender metodologicamente as regras de formação dos discursos, Foucault inicialmente identifica determinadas fases que irão auxiliá-lo nesta tarefa: a primeira é a definição das *superfícies de emergência*, ou seja, o local histórico de surgimento dos conceitos; a segunda refere-se às *instâncias de delimitação* para a categorização do objeto e as *grades de especificação* como um sistema de agrupamento,

oposição ou separação dos conceitos (FOUCAULT, 2012, p. 50-51).

Castro (2016) chama tais fases de *níveis*, resultado da manifestação de “regras que determinam o espaço onde os objetos se perfilam e se transformam” (CASTRO, 2016, p. 177). Assim, estes níveis servem para explicar as relações discursivas: as *superfícies de emergência* compreenderiam o lugar de onde surgem os enunciados; as *instâncias de delimitação*, a conjuntura que instaura ou institucionaliza os enunciados e as *grades de especificação*, o que permite as relações entre os diferentes enunciados em diferentes instâncias discursivas (CASTRO, 2016).

Disto se conclui que a formação discursiva seleciona os enunciados a partir do feixe de relações que atravessa o lugar institucional de onde vem o discurso, insere-os em relação aos níveis acima identificadas que, ao contrário de se manifestarem por meio de um sistema linear, envolvem-se mutuamente através de um sistema de regularidades internas. Esse sistema de definição de regularidades, em linhas gerais, conforma o que se fala, quem fala e como se fala.

Para Foucault, é o discurso então um conjunto de enunciados, que se apoiam em uma mesma formação discursiva, ou seja, em um sistema de correlações de enunciações contidas em um determinado número de enunciados e que traduzem uma linearidade dentro de um sistema de dispersão, relacionando-os com a realidade material.

Para se empreender uma pesquisa a partir do método arqueológico, importa compreender a condição do sujeito falante que, ao articular sua fala, não encontra nele próprio as regras de formação de seu discurso, uma vez que o aparecimento dos enunciados em seu pronunciamento decorre da formação discursiva na qual os mesmos se inscrevem e aquele feixe de regras que autorizam sua manifestação.

3.1.3 Dispositivo

Quando se pensam estes mecanismos de análise do discurso à luz da arqueologia foucaultiana, faz-se necessário compreender as regras de produção dos enunciados, o que se mostra como uma engrenagem que põe em curso os saberes, e que Foucault chama de práticas discursivas. Tais práticas se formam em um sistema de descontinuidades ou de dispersão que, segundo Gregolin (2004):

[...] é um conceito central em Foucault, como elemento positivo que determina o objeto de sua análise. Ela é, ao mesmo tempo, instrumento e objeto de

trabalho, delimitando o campo de que é feito. Se na História tradicional pensava-se no tema e na possibilidade de uma história global (cingindo todos os fenômenos em torno de um centro único), Foucault busca esboçar uma história geral que vai perguntar: a) que forma de relações podem ser descritas entre as séries de documentos? b) quais os jogos de correlação e de dominância entre as séries? c) o que é esse espaço de dispersão a partir do qual nascem os sentidos historicamente estabelecidos? (GREGOLIN, 2004, p. 3).

Essas práticas em geral concorrem entre si, no sentido de produzirem verdades, mediante uma polarização ou uma relação de forças que evidenciam situações de poder, para efeito de sua predominância.

O dispositivo como objeto de análise aparece, precisamente, ante a necessidade de incluir as práticas não discursivas (as relações de poder) entre as condições de possibilidade da formação dos saberes. [...] O domínio das práticas se estende então da ordem do saber à ordem do poder. (CASTRO, 2016, p. 337)

Neste ponto, o autor insere o conceito de dispositivo a integrar tanto as práticas discursivas, quanto as práticas não discursivas, quais sejam aquelas concernentes às relações de poder (FOUCAULT, 2012), o que distingue em Foucault, como já dito, uma fase genealógica, por meio da qual o autor pensa o saber (arqueologia ou descrição da episteme) articulado à análise do poder (genealogia ou descrição dos dispositivos). A genealogia refere-se a uma etapa dos estudos de Foucault, na qual o autor pensa o poder mais articulado a práticas não discursivas (de ordem técnica, econômica, social, política, institucionais, etc.).

Todavia, mesmo considerando tal divisão sistemática no trabalho de Michel Foucault em um período arqueológico e um período genealógico, Araújo (2004, p. 40) considera que a genealogia não se insere como substitutivo, ou uma mudança de perspectiva da descrição arqueológica, “porque o tema do poder já estava presente na descrição arqueológica dos discursos”.

Por esta razão, os saberes que se resistem mutuamente propiciam relações de poder capazes de conferir autoridade aos discursos e que, ao seu turno, serão produzidos no sentido de justificar aquelas relações: “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta” (FOUCAULT, 2014, p. 10).

Nestes termos, resta à produção dos discursos, ainda, a constatação de ser orientada por mecanismos excludentes de limitação – sobre o quê, quando, como e quem pode falar – assimilados por Foucault através do que ele chama de *grade complexa* de restrições, a assumir diversas configurações (FOUCAULT, 2014, p. 9).

Assim uma investigação arqueológica demanda o reconhecimento da irregularidade dos saberes, numa dinâmica de dispersão que, ontologicamente, institui uma correlação de forças capazes de oferecer ao saber uma, ainda que fugaz, admissão de verdades que, por sua vez, se justificam ante a manipulação dos discursos que as representam. O discurso como instrumento de poder, que constrange o saber, este último, nível específico da análise arqueológica (MACHADO, 2006):

Isso porque o saber constitui uma positividade mais elementar do que a ciência, possuindo critérios internos de ordenação independentes dos dela e a elas anteriores; mas também por que funciona como sua condição de possibilidade, a ponto de se poder afirmar que não há ciência sem saber, enquanto o saber tem uma assistência independente de sua possível transformação em saber científico. (MACHADO, 2006, p. 52).

Partindo então da noção foucaultiana pela qual tomamos o discurso como um artifício onde o saber busca representar a realidade, concebe-se que sua produção mobiliza categorias apropriadas para o seu aparecimento, como fatores que constroem sua ordenação e, conseqüentemente, constroem o próprio conhecimento (FOUCAULT, 2012).

Esse movimento discursivo instaura um jogo de sentidos que precisa ser investigado, emergindo daí a necessidade de se perquirir sobre quais instrumentos de acumulação do saber se manifesta, por exemplo, a prática discursiva das instituições do sistema de justiça, uma vez compreendendo em Foucault o saber como fundamento do poder.

Foucault articula os já citados mecanismos de controle, de produção e redistribuição do discurso, por meio de procedimentos que possibilitam compreender como a linguagem opera a partir deste marco analítico (FOUCAULT, 2014). O autor enfrenta a questão da transitoriedade do discurso, seus poderes e seus perigos, a partir da compreensão de que a sociedade o produz e o controla, mediante a organização e seleção de procedimentos, com vistas a dominar seu acontecimento⁷⁸.

Nesse propósito, o filósofo observa a constituição dos discursos através de mecanismos, ou procedimentos internos e externos, para seu controle (FOUCAULT, 2014) e que, ao seu turno, para os fins da análise a ser empreendida neste trabalho, revelam-se úteis a partir do ponto em que podem ser tratados como referência metodológica apropriada para a apreciação da produção discursiva, deduzida por e

⁷⁸ A arqueologia descreve os enunciados como acontecimentos. [...] A descrição, em termos de acontecimento, em lugar das condições gramaticais ou das condições de significação, leva em consideração as condições de existência que determinam a materialidade própria do enunciado. (CASTRO, 2016, p. 25)

perante o Poder Judiciário, assim visto como instituição que constrange sua ordenação.

Quando se pensam estes mecanismos de controle do discurso a partir da adoção de um *corpus* linguístico empreendido na esfera do Poder Judiciário, segue-se que, naquela percepção foucaultiana de controle de aparecimento dos discursos, é possível distinguir no ambiente judicial, construções que estruturam determinados privilégios de fala, sob um sistema de signos capazes de revelar relações de identidade e aparelhos de verificação que evidenciam, a sua vez, relações de poder subjacentes aos enunciados que lá exsurtem (MACHADO, 2006).

Neste sentido, privilegiando um exemplo representativo, ora utilizado como campo empírico de pesquisa, rico em dados sobre os quais se pode observar distintos discursos sobre as formas de representação da cidade, a presente investigação tomou como objeto empírico de estudo, a serviço das discussões teóricas já aqui desenvolvidas, um caso de ocupação urbana vertical, situada em um bairro de classe média-alta de São Luís, Maranhão, ocupação esta protagonizada por 33 famílias de baixa-renda.

Apontada pelo Ministério Público Estadual como precária e informal⁷⁹, a referida ocupação foi alvo de demandas judiciais onde se discutiu acerca de sua viabilidade, porquanto instalando-se um debate sobre a necessidade de remoção de seus moradores e conseqüente inserção daquelas pessoas em programas sociais de habitação, isto feito a partir do ajuizamento de duas ações: uma proposta pelo Ministério Público e outra pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão, as quais, em razão de possuírem o mesmo objeto (muito embora com objetivos distintos, como se verá no decorrer do trabalho), operativamente, para os objetivos desta pesquisa, passarão em conjunto, a serem chamadas doravante de “Caso Edifício Santa Luzia”.

O “Caso Edifício Santa Luzia”, segundo será esquadrihado *a posteriori*, traz em seu contexto posicionamentos divergentes acerca da política urbana, especialmente quanto aos discursos lá produzidos que referenciam a relevância jurídica da função social da propriedade e da cidade em seu contexto particular. É o que se verá a seguir.

⁷⁹ A Fundação João Pinheiro, em pesquisa acerca dos índices de déficit habitacional do país, empreendida entre os anos de 2013 e 2014, definindo os principais conceitos e indicadores da metodologia de cálculo das necessidades habitacionais, demarca o termo *habitações precárias* a partir de um “conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 26). Na análise dos autos do processo, é possível reconhecer que o Ministério Público Estadual realiza uma leitura do fenômeno a partir da qual qualifica a precariedade da ocupação em razão, sobretudo, de sua inadequação fundiária (a utilização do prédio para “fins diversos do que foi construído” – TJMA, 2012, p. 31)

3.2 O acontecimento “Caso Edifício Santa Luzia”

O aqui denominado “Caso Edifício Santa Luzia”, por sua representatividade, é bastante operativo para se estudar a condução da política urbana ante o fenômeno das ocupações verticais em São Luís, Maranhão, quando qualificadas como habitações de risco, isto porque, uma vez judicializado, é capaz de ataviar, nos limites de sua materialização processual, como um monumento sobre o qual a pesquisa se debruça, de que maneira as instituições do sistema de justiça têm lidado com as formas contra hegemônicas de apropriação da cidade.

O Edifício Santa Luzia é um prédio situado no perímetro urbano da cidade de São Luís, Maranhão, localizado num bairro de classe média-alta, construído nos anos de 1980, originado de incorporação imobiliária efetuada pela Empresa S.M. Engenharia, Ltda. Suas unidades autônomas foram adquiridas e liquidadas por seus mutuários perante a Caixa Econômica Federal.

Abandonado por seus proprietários⁸⁰, o edifício é constituído de dois blocos de 33 apartamentos residenciais, distribuídos em quatro pavimentos; acha-se, atualmente, ocupado por 33 famílias de baixa renda, nele assentadas precariamente (TJMA, 2012), conforme se afigura nas imagens anexadas ao apêndice deste trabalho.

Por apresentar desconformidades urbanísticas – “ferragem de vigas e pilares expostas; recalque de piso e rachaduras significativas; comprometimento da estrutura; clandestinidade e precariedade das instalações hidráulica, elétrica, sanitária e telefônica” (MPE, TJMA, 2012, p. 46) – e outros problemas relacionados à sua infraestrutura⁸¹, a

⁸⁰ À pesquisa, não competiu transcender aos limites dos autos do processo, no sentido de especular factualmente as causas que deram origem ao abandono das unidades autônomas do Edifício Santa Luzia por seus adquirentes, isto ocorrido nos idos da década de oitenta. Entretanto, sobra dos autos a informação trazida pelo Ministério Público de que o imóvel foi originado de incorporação imobiliária efetuada pela empresa S.M. Engenharia Ltda., sendo o registro do Memorial de Incorporação datado de 14 de dezembro de 1983, no qual se descreveu pormenorizadamente a edificação e suas áreas comuns e privativas. Entretanto, conforme registrado pelo Ministério Público Estadual, sem que se saiba o porquê, o prédio foi abandonado por seus proprietários, não se sabendo se este chegou a possuir *habite-se*. (TJMA, 2012, p. 45)

⁸¹ “Inadequação de Domicílios: reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. Não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo.” “[...] Os domicílios são classificados como inadequados segundo os critérios de inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios.” “Entre os critérios de inadequação de domicílios analisados, a carência de infraestrutura é o que mais afeta os domicílios brasileiros e continua um desafio importante a ser enfrentado pelos órgãos responsáveis pelos serviços básicos que compõem esse tipo de inadequação. Sua maior presença quantitativa é marcante desde

construção foi alvo de pedido de interdição e posterior demolição por parte do Ministério Público, através da Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, pedido este deduzido em face do Município de São Luís, em ação ajuizada sob o rito cautelar, com base no artigo 888, do extinto Código de Processo Civil, de 1973, processo nº 3221-57.2008.8.10.0001, a qual doravante chamaremos de “ação 1”.

O referido órgão, ao fundamentar seu pedido na inicial, valeu-se de argumentos por meio dos quais apontou a necessidade de proteção da “ordem pública”, da “salubridade, segurança e funcionalidade estética da cidade” (TJMA, 2012, fls. 48).

Diante daquele quadro, em que assinalado o comprometimento da habitabilidade da construção vertical, ocupada por famílias de baixa renda, o Ministério Público buscou, junto ao Judiciário, o disciplinamento da “utilização dos espaços habitáveis” e dos “critérios de desenvolvimento do Município” (TJMA, 2012, fls. 48), assim demandando pela remoção dos moradores, uma vez qualificando como indevida a ocupação⁸².

Por outro lado, a Defensoria Pública do Estado do Maranhão ajuizou transversalmente, em favor das famílias que ocupam o Edifício Santa Luzia, ação civil pública, processo nº 44805-65.2012.8.10.0001, a qual chamaremos de “ação 2”, distribuída por dependência da “ação 1”, na qual, buscando refrear a pretensão de interdição e demolição do prédio, nesta última refutou as alegações do Ministério Público de que a construção apresentaria riscos de desabamento, naquela oportunidade juntando laudos de vistoria do prédio que, em seus respectivos conteúdos, noticiavam que o imóvel estaria apto à reparação, porquanto viável sua recuperação em prol de seus ocupantes.

Em sua intervenção, requereu liminarmente a Defensoria Pública do Estado do Maranhão vistoria técnica no prédio, a fim de que lhe fossem identificadas suas deficiências estruturais, bem como eventuais desconformidades urbanísticas, a possibilitarem, por parte da administração pública municipal, as intervenções necessárias na construção, com suporte de assistência técnica à comunidade, “visando conferir

o início do estudo. Em 2014, são cerca de 11,275 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o correspondente a 19,5% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país. Os demais critérios afetam um número mais reduzido de domicílios.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 27-58)

⁸² A inadequação fundiária (imóveis em terrenos não legalizados) continua sendo o segundo critério de inadequação que mais afeta os domicílios particulares permanentes urbanos. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 59)

sustentabilidade urbanística, social e ambiental” da ocupação. Da mesma forma, demandou a Defensoria Pública pela regularização fundiária do Edifício Santa Luzia, ou, subsidiariamente, o reassentamento das famílias lá assentadas em outro local, no mesmo bairro ou em seus arredores. (TJMA, 2012, p. 17-19).

O Município de São Luís, demandado na “ação 2”, apresentou sua defesa externando sua lógica de gestão do território urbano e sua concepção de governança da cidade, através da qual declarou que, em que pese reconhecer não haver risco de desabamento do prédio em questão, a premente necessidade de reparos para a efetiva habitabilidade da ocupação do Edifício Santa Luzia seria tarefa que competiria, dentre outros, aos próprios moradores que lá se estabeleceram.

A sentença que julga a “ação 2”, claramente definindo os rumos da “ação 1” em razão da conexidade que apresentam, reconhece parcialmente procedente o pedido deduzido pela Defensoria Pública, isto porque condena o Município de São Luís a promover o reassentamento dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, dentro do prazo de um ano, a contar de seu trânsito em julgado, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00, em caso de descumprimento, prevendo ainda a inserção das famílias em programa de aluguel social até que efetivado o reassentamento pela via da inscrição no Programa Minha Casa Minha Vida.

Por outro lado, em sentença que julgou a “ação 1”, o destino dado à ocupação foi ratificado segundo os moldes do que restou definido na “ação 2”, o que se deu com a determinação de desocupação do prédio, de acordo com os parâmetros lá definidos, e sua subsequente interdição, assim determinando ao Município de São Luís a promoção de “medidas judiciais e extrajudiciais necessárias para obrigar os proprietários à recuperação do imóvel, evitando seu desmoração ou indevida ocupação, ou promover-lhe a demolição” (TJMA, 2008).

Em linhas gerais, estes são os contornos do caso, feito a partir deste limite cronológico dos pronunciamentos emitidos nos autos do processo, sobre os quais a pesquisa se debruçou. Esta tarefa foi empreendida a partir das falas mobilizadas pelos sujeitos envolvidos no “Caso Edifício Santa Luzia”, com foco exclusivamente na “ação 2”, processo nº 44805-65.2012.8.10.0001, da qual se buscou extrair as regras de formação dos discursos sobre os quais se empreendeu a referida análise, cujo propósito foi o de demonstrar como os saberes urbanísticos, tanto no campo histórico, quanto no campo normativo, são movimentados pelas instituições do sistema de justiça, assim,

tornando possível revelar as formações discursivas⁸³ que afetam a política de habitação social no nosso contexto urbano e o modelo de cidade por ela adotado.

3.2.1 Os sujeitos dos discursos

Para remontar as bases processuais do caso estudado, a fim de se estabelecer operativamente um fio condutor que possibilite a análise dos discursos segundo as categorias de análise arqueológica já descritas, foi feita uma seleção das peças constantes nos autos do processo, cujos elementos narrativos possibilitaram tal tarefa, porquanto empreendida a partir dos enunciados formulados pelas instituições do sistema de justiça, no que tange ao trato judicial dos temas ligados à questão da moradia de risco tangenciáveis no “Caso Edifício Santa Luzia”.

Os sujeitos que protagonizam os discursos analisados consistem nas seguintes instituições republicanas do sistema de justiça: a Defensoria Pública Estadual do Maranhão (doravante designada DPE); o Ministério Público do Estado do Maranhão (doravante designado MPE); o Poder Judiciário do Maranhão, este identificado pela Vara de Interesses Difusos e Coletivos, de São Luís, Maranhão, órgão de primeiro grau de jurisdição (doravante designado TJMA); a advocacia pública municipal, personificada pela Procuradoria do Município de São Luís (doravante designado MSL) e, ainda, os ocupantes do imóvel em questão.

Entendendo que os enunciados que compõem os discursos são formados por um conjunto de signos, Foucault chama de formulação um “ato individual (ou, a rigor, coletivo) que faz surgir, em um material qualquer, e segundo uma forma determinada, esse grupo de signos”. (FOUCAULT, 2012, p. 130).

Tais formulações, embora sempre ligadas a um autor, conformam os enunciados que, preenchidos por signos, compõem os discursos cuja análise, entretanto, não se coloca a partir da “questão de quem fala”, mas do lugar de onde se fala.

De fato, muito embora, para efeito de identificação dos sujeitos do “Caso Edifício Santa Luzia”, tal categorização sirva para dar um contorno operativo à pesquisa, tem-se que a análise de suas falas não busca “a vontade soberana” do sujeito falante, que,

⁸³ Uma formação discursiva será individualizada se se puder definir o sistema de formação das diferentes estratégias que nela se desenrolam; em outros termos, se se puder mostrar como todas derivam (malgrado sua diversidade por vezes extrema, malgrado sua dispersão no tempo) de um mesmo jogo de relações. (FOUCAULT, 2012, p. 81).

para este propósito receberia o nome de autor (FOUCAULT, 2012, p. 150).

Por outro lado, mesmo que para a arqueologia não importa quem diz, tal precaução metodológica não desprestigia o lugar ocupado por quem diz: “o domínio do qual certas figuras e certos entrecruzamentos indicam o lugar singular de um sujeito falante e podem receber o nome de um autor” (FOUCAULT, 2012, p. 150).

No campo da autoria, a análise da projeção dos enunciados se dá não a partir do sujeito falante, mas de sua função, ou seja, de sua articulação ou de seu agrupamento, significação e coerência (FOUCAULT, 2014, p. 25).

Desarticulado o discurso das intenções de seu autor, este pode assumir outras modelagens, como as que se estatuem no âmbito da interpretação dos textos legais e as discussões em torno da vontade do legislador.

Porquanto, definidos os autores dos discursos, foram então delineados seus respectivos espaços de fala, o que foi feito mediante um estudo pormenorizado dos autos do processo nº 44805-65.2012.8.10.000, em trâmite perante a Vara de Interesses Difusos e Coletivos, de São Luís, Maranhão (TJMA, 2012) que, por conseguinte, distinguiu o *corpus* da pesquisa.

3.2.2 O *corpus* da pesquisa

Convém explicar que a escolha daqueles espaços de fala, selecionados para possibilitar a análise dos discursos consignados no “Caso Edifício Santa Luzia”, teve algo de contingente, isto porque oportunizou uns em detrimento de outros, no propósito de viabilizar um arranjo segundo o qual a narrativa do caso pudesse ser compreendida à luz dos argumentos utilizados pelos sujeitos que atuam naquela relação processual.

Desta forma, situando a pesquisa nos autos do processo nº 44805-65.2012.8.10.000, já descrito e outrora denominado de “ação 2”, foram selecionados, como *corpus* sobre o qual se empreendeu a análise arqueológica ora proposta, algumas peças que permitiram a compreensão da trajetória processual empreendida pelo caso em primeiro grau de jurisdição, ou seja, num marco espaço-temporal que foi da petição inicial até a sentença de mérito.

Porquanto, assim definida a trajetória da análise, as referida peças que oportunizaram o exame da temática de fundo, o objeto de estudo, ou seja a concretização da necessidade humana de morar por meio das habitações de risco, inseridas no ambiente

urbano da cidade de São Luís, Maranhão, foram: 1) a petição inicial ajuizada pela DPE em face do MSL associada aos documentos que a instruem (laudos periciais que dão conta da habitabilidade da construção e cópia do pedido de interdição e posterior demolição do prédio deduzido pelo MPE, em ação transversal, ajuizada por este em face do MSL, outrora chamada “ação 1”); 2) a manifestação do MPE requerendo a retirada dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, conforme requerido na “ação 1” (processo nº 3221-57.2008.8.10.0001); 3) a manifestação do MSL a respeito do pedido de liminar deduzido na inicial, pela DPE; 4) a decisão interlocutória de indeferimento da liminar pleiteada pela DPE em favor dos ocupantes do Edifício Santa Luzia; 5) a contestação oferecida pelo MSL; 6) a ata da audiência de conciliação na qual se promoveu a realização de um acordo entabulado entre a DPE e o MSL; 7) relatórios sociais procedidos pelo MSL, através do CRAS – Centro de Referência de Assistência Social; 8) e, finalmente, a sentença definitiva proferida pelo Juiz de Direito da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís (TJMA).

Uma vez realizada a seleção do *corpus* sobre o qual se procedeu a análise dos discursos, nele foram buscadas expressões nos enunciados lá empreendidos, que possibilitassem responder quais formações discursivas afetam e compõem os discursos sobre o Direito à Cidade e o modelo de cidade que daí decorre, quando este tangencia o direito à moradia, no contexto das ocupações urbanas de risco em São Luís.

Muito embora o objeto da presente pesquisa seja o de investigar o discurso das instituições do sistema de justiça em sede de conflitos fundiários urbanos, o que se fez mediante a utilização empírico-exploratória de um caso de ocupação urbana, não se pôde deixar de apontar em que medida os discursos dos outros sujeitos envolvidos, a exemplo da administração pública e dos ocupantes, mobilizados no processo, afetaram aqueles espaços, comprometendo-lhes a forma com que são movimentadas as regras do direito urbanístico, para efeito de equacionar a questão do direito fundamental à moradia.

Por esta razão, no propósito de realizar uma seleção a contento, foi feito um mapeamento das peças apresentadas nos autos do processo, com o intuito de selecionar aquelas que, de uma forma ou de outra, pudessem influenciar os discursos ora analisados, permitindo um ajuste às suas respectivas formações discursivas.

3.2.3 Os recortes para análise

Para otimizar a análise dos discursos que se organizaram em torno do problema das ocupações urbanas e do déficit de moradia, posto em pauta por meio do “Caso Edifício Santa Luzia”, e que desafiaram o significado do Direito à Cidade, foi empreendido um recorte prévio no *corpus* selecionado, a fim de que dele fosse extraído, posteriormente, os enunciados que serviram de fermento à discussão que conduziu o presente estudo, esta orientada através de suas interfaces com as normas de Direito Urbanístico.

Apresentaram-se aos dados da pesquisa, por meio da delimitação do objeto de análise, mediante a seleção de fragmentos das peças que constituem o *corpus* do trabalho, numa demarcação feita com o uso de filtros que oportunizaram a análise dos discursos a partir dos critérios adotados no marco legal adotado.

Assim, fez-se uma visualização preliminar das diversas modalidades de discursos utilizadas no “Caso Edifício Santa Luzia”, o que permitiu com que se traçasse um fio narrativo capaz de viabilizar uma posterior análise dos enunciados lá utilizados para solucionar um conflito fundiário urbano e que, de toda forma, revelaram-se úteis para testar a hipótese inicial que atravessou toda a pesquisa, como dito, qual fora a de uma política urbana hegemônica de produção de moradias tomada por um processo de mercantilização.

(QUADRO 05 – TABELA DE IDENTIFICAÇÃO DO CORPUS DA PESQUISA E DOS RECORTES PARA ANÁLISE)

SUJEITOS DOS DISCURSOS	CORPUS DA PESQUISA	RECORTES PARA ANÁLISE
DPE	Petição inicial ajuizada pela Defensoria Pública Estadual do Maranhão em face do Município de São Luís.	<p>“Cumprido observar, porém, que não obstante citado empenho dos moradores em recuperar seu local de moradia, tratando-se de assentamento informal vertical, constituído por pessoas pobres, o prédio ainda apresenta algumas desconformidades urbanísticas e de infraestrutura, o que, estando àquela época em maior número, teriam ensejado, no ano de 2008, seu pedido de interdição pela Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís.</p> <p>A par da situação de irregularidade exposta, e tensionando uma solução administrativa para o caso, buscou-se, sem êxito, nos últimos 3 anos, a adoção de medidas pelo Município de São Luís visando a regularização fundiária e urbanística do Edifício Santa Luzia em favor de sua comunidade de moradores.</p> <p>Decerto, instado a prestar apoio técnico e financeiro para restauração do prédio, o Município de São Luís, conquanto reconheça as dificuldades financeiras dos moradores, o estado de insegurança</p>

		<p>jurídica da posse da comunidade, bem como a necessidade e a viabilidade de recuperação da edificação, quedou-se inerte consoante se depreende do teor do expediente em apenso da procuradoria geral do município hora transcrito: [...]” (TJMA, 2012, p. 04-05)</p> <p>(...)</p> <p>“Com efeito, revela o Município de São Luís não compreender seu papel de destaque na nova ordem jurídico-urbanística inaugurada com a Constituição Cidadã e consolidada no Estatuto das Cidades, bem como o conteúdo e o alcance dos novos direitos e instrumentos que dela emergem, dentre os quais, o direito a uma política de regularização fundiária lato sensu, voltada para construção de um urbanismo popular e a ruptura da segregação sócio-espacial.” (TJMA, 2012, p. 06)</p> <p>(...)</p> <p>“Ora, ainda que configurados os elementos necessários a declaração de usucapião do prédio, como sugere a procuradoria do ente municipal, a comunidade não possuiria condições financeiras para efetivar, sem o suporte do Município de São Luís, a totalidade das medidas de adequação da infraestrutura do prédio às exigências urbanísticas e de segurança.” (TJMA, 2012, p. 07)</p> <p>(...)</p> <p>“Desse modo, sob uma perspectiva social inclusiva, conferindo visibilidade à longa trajetória de informalidade que caracterizou a produção do espaço urbano brasileiro, o Estatuto da Cidade cria o direito subjetivo coletivo à regularização fundiária, voltado para o desafio de romper as barreiras (inclusive culturais) existentes entre a cidade legal/formal e a cidade ilegal/informal” (TJMA, 2012, p. 11)</p> <p>(...)</p> <p>IV - Do pedido de medida liminar:</p> <p>a) A concessão de medida cautelar liminar, para se determinar ao Município de São Luís, no prazo estabelecido por este juízo, que proceda, através de sua Coordenadoria de Defesa Civil e/ou de sua Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH), vistoria técnica no prédio, para identificação de todas as deficiências estruturais e desconformidades urbanísticas, realçando aquelas que devem ser corrigidas emergencialmente por colocar a comunidade em situação de risco;</p> <p>b) A concessão de medida cautelar liminar para se determinar ao Município de São Luís, no prazo estabelecido por este juízo, que promova as intervenções necessárias para a correção das deficiências estruturais e de segurança, que devem ser efetivados em caráter emergencial, cf. indicado no laudo da vistoria técnica requerida no item “a”, por colocar a comunidade em situação de risco;</p> <p>c) A concessão de medida cautelar liminar para se determinar ao Município de São Luís que ofereça, até o trânsito em julgado da demanda, assistência técnica à comunidade do Edifício Santa Luzia (art. 4º, V, ‘r’, da Lei 10.257/2001), com vistas à progressiva promoção, pelos moradores, de intervenções visando conferir sustentabilidade urbanística, social e ambiental ao prédio ocupado.</p> <p>V - Do pedido principal</p> <p>a) A condenação do Município de São Luís a, no prazo fixado na sentença, dar início ao processo de regularização fundiária do Edifício Santa Luzia, aqui entendida como o conjunto de intervenções na infraestrutura básica e medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização de assentamentos informais e à titulação dos seus ocupantes, nos termos da Lei 11.977/2009;</p> <p>b) Alternativamente, para o caso de denegação do pedido retro, a condenação do Município de São Luís a, no prazo fixado na sentença, reassentar definitivamente as famílias em outro local, no mesmo bairro ou em seus arredores, valendo-se aqui dos instrumentos previstos na Lei Municipal de Habitação de Interesse Social, inclusive da aquisição de imóveis e dos recursos do</p>
--	--	---

	<p>Laudos periciais que dão conta da habitabilidade da construção.</p>	<p>respectivo fundo;” (TJMA, 2012, p. 17-19) (...)</p> <p>“À vista dos fatos observados de modo visual, porém suficiente para seu o diagnóstico, concluímos: O Edifício Santa Luzia está necessitado de uma intervenção em seus sistemas construtivos, de acordo com a inspeção predial realizada. Assim é que, fachadas, esquadrias, instalações hidro-sanitárias, elétricas e de águas pluviais terão que sofrer intervenção minuciosa, no intuito de recuperá-los. O sistema estrutural poderá sofrer a ação de recuperação, tendo em vista a necessidade de ser investigada a provável oxidação das ferragens em vigas pilares ou lajes. Sugerimos aos responsáveis pelo o imóvel em tela que sejam realizados com brevidade os serviços de recuperação do mesmo, não deixando de haver compatibilidade entre as obras de reforma e a permanência dos moradores no prédio sobre a responsabilidade do engenheiro responsável pela obra [...]. Concluímos afirmando que, após a sua recuperação, o imóvel estará apto a se enquadrar dentro de um programa de Manutenção Preventiva, mediante a NBR-5674/1999, manutenção essa tecnicamente mais viável do que outros tipos de procedimentos e também mais racional e barata. Esse é o nosso parecer.” (Parecer CREA/MA - TJMA, 2012, p. 22)</p> <p>“Em função de todo exposto acima, de acordo com a inspeção realizada concluímos que a edificação do Edifício Santa Luzia necessita de reparos emergenciais em suas instalações (hidro-sanitária, elétrica, comunicação e de prevenção e combate a incêndio), esquadrias de alguns apartamentos, revestimento externo (reboco e pintura) e na pavimentação do pilotis. Já as estruturas de concreto armado (pilares, vigas e lajes) necessitam de pequenos reparos de recobrimento da ferragem exposta no pavimento pilotis, o que já está sendo feita de forma paliativa pelos moradores do Edifício Santa Luzia. [...] Em função do exposto acima, conclui-se que a recuperação do imóvel em análise deve ocorrer o mais breve possível, tendo em vista que as condições atuais de habitabilidade residencial não são as ideais. No entanto, aparentemente, não se vê maiores problemas na permanência dos moradores no imóvel até que tais problemas sejam sanados.” (Parecer Systemas Engenharia Ltda. - TJMA, 2012, p. 26-27)</p>
<p>MPE</p>	<p>Pedido de interdição e posterior demolição do prédio deduzido pelo Ministério Público, na chamada “ação 1” e colacionado aos autos da “ação 2” pela DPE.</p>	<p>“[...] um edifício denominado Santa Luzia, situado na Rua dos Faveiros, Quadra 22, Loteamento Jardim Renascença, Gleba A, inacabado, foi ocupado por populares que ali passaram a viver sem nenhuma condição de salubridade ou segurança. Conforme se demonstrará, a edificação apresenta sérios riscos de colapso, quer por desabamento ou incêndio. [...] Trata-se de condomínio edilício que foi posteriormente abandonado, não se sabendo a causa, e nem se houve <i>habite-se</i>. Os fatos chegaram ao conhecimento do Ministério Público após remessa formulada pelo Ministério Público Federal, do relatório técnico emitido pelo [...] CREA-MA. Ao final o CREA-MA concluiu pela necessidade de identificação do proprietário, realização de nova perícia e remessa do trabalho a outros órgãos envolvidos. [...] Eis as razões de fato que motivaram ao Ministério Público pleitear a tutela jurisdicional do Estado, com o fim de compelir o Município de São Luís a interditar, desocupar e, sendo necessário, demolir a edificação, assegurando assim o respeito à ordem urbanística. [...] Destinando-se a propiciar melhor qualidade de vida à população, é intuitivo que importam potencialmente a todos o fiel cumprimento, nos núcleos residenciais, das limitações de ordem pública, relativas a arruamento, salubridade, segurança, funcionalidade e estética da</p>

		<p>cidade. Tais preceitos atendem à coletividade como um todo, pois disciplinam a utilização dos espaços habitáveis e, para o bem-estar geral, consagram os critérios de desenvolvimento do Município.</p> <p>Bem por isso, a obediência ofensa esses padrões necessariamente projeta seus efeitos por toda a sociedade, alcançando indiscriminadamente quem more ou eventualmente transite pela cidade. Como está em causa a defesa de condições adequadas para a vida coletiva, instaura-se entre os possíveis interessados tão firme união que a satisfação de um só implica de modo necessário a satisfação de todos; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui <i>ipso facto</i>, lesão da inteira coletividade.</p> <p>A lesão aos interesses difusos e da sociedade se encontra caracterizada posto que o risco de desabamento ou incêndio, e as péssimas condições estéticas e sanitárias do prédio ocupado contradizem as regras de direito urbanístico.</p> <p>[...]</p> <p>Dentro do mesmo espírito, a lei da delegada municipal nº 33, de 11 de maio de 1976, determina ao Município o dever de demolir e interditar prédios, nos seus artigos 541 e 546, 'c', sempre que o proprietário não quiser adotar as providências julgadas necessárias pelo Município, ou o prédio estiver sendo utilizado para fim diverso do que foi construído.</p> <p>[...]</p> <p>Ante o exposto com fulcro nos artigos 3º da Lei nº 7347/85 e 461 do Código de Processo Civil, propõe-se a vertente medida provisional de interdição contra o Município de São Luís que se espera ser julgada procedente a fim de que lhe seja imposta a obrigação de fazer consistente em:</p> <p>1- Em prazo fixado na sentença, proceder o Município a interdição do prédio com sua desocupação, pela retirada dos moradores e promoção das medidas judiciais e extrajudiciais necessárias para abrigar os proprietários a recuperação do imóvel, evitando seu ou indevida ocupação, ou promover-lhe a demolição, sob pena de incidência de multa fixada por esse douto Juízo, consoante o art. 11, da Lei nº 7.347/85;</p> <p>Da liminar:</p> <p>Consoante demonstram os fatos narrados e os sucessivos relatórios do CREA-MA, SEMTHURB e Corpo de Bombeiros, e as fotografias que os acompanham, os riscos de desabamento ou incêndio é real, iminente e grave, podendo atingir grande área, o que caso se concretize, trará graves prejuízos alguns dos quais irrecuperáveis como as vidas humanas o que caracteriza o <i>periculum in mora</i>.</p> <p>Sendo matéria pacífica a contida no art. 1.280 do Código Civil e na lei municipal citada de que prédios com risco de desabamento devem ser interditados, resta caracterizado o <i>fumus boni iuris</i> quanto à pretensão deduzida nessa lide. [...]</p> <p>Dessarte [sic] requer o Ministério Público nos termos do art. 12 da lei nº 7.347/85 a concessão de liminar, sem justificação prévia, para determinar ao requerido a interdição do prédio e a retirada dos ocupantes.” (TJMA, 2012, p. 45-52)</p>
	<p>Manifestação do Ministério Público Estadual, requerendo a retirada dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, conforme proposto na “ação 1” (processo nº 3221/2008).</p>	<p>“De acordo com o art. 13, § 2º, b e c do Código Penal, a responsabilidade civil criminal pelas lesões corporais, mortes, etc que venham a ocorrer pelo desabamento do Edifício Santa Luzia deverão ser imputadas aos representantes no Município e da Defensoria Pública que buscaram em juízo impedir o cumprimento da decisão judicial proferida no processo nº 3221/2008, mantendo aqueles ocupantes do imóvel em situação de iminente risco de morte, por eles mesmos reconhecida nessa ação civil.</p> <p><i>Data venia</i>, essa ação cautelar se conflita com a medida provisional proposta pelo Ministério Público eis que seus pedidos não podem ser atendidos simultaneamente. A retirada das famílias nos parece a medida mais acertada diante do risco e não a sustentação emergencial do imóvel que está hipotecado pela Caixa Econômica Federal, e cuja “regularização fundiária” se apresenta incompatível.” (TJMA, 2012, p. 99-verso)</p>

<p>MSL</p>	<p>Manifestação do Município de São Luís a respeito do pedido de liminar deduzido na inicial pela Defensoria Pública.</p>	<p>“A Municipalidade Ludovicense entende que a situação verificada no imóvel em questão, não traz riscos, em que pese o estado estético lastimável de sua conservação, vez que, os próprios moradores reuniram-se para realizar a reforma da obra, buscando assim sua conservação. Motivos pelo qual NÃO OFERECE RISCO DE DESABAMENTO A POPULAÇÃO.</p> <p>Alega a Defensoria Pública Estadual que o referido imóvel apresenta sérios riscos de desabamento, decorrente das péssimas condições estéticas e sanitárias do prédio.</p> <p>Ocorre que o imóvel não está abandonado, muito menos em ruínas, em escoras e lixo no terreno.</p> <p>Ademais, se analisarmos tal argumento da Defensoria Pública Estadual (abandonado e deteriorado) e dermos provimento no seu pedido, estaremos diante de um grande prejuízo ao erário público, uma vez que inúmeros prédios no Município de São Luís encontram-se com fachadas em péssimo estado de conservação.</p> <p>[...]</p> <p>Sobremaneira, solução mais viável seria aplicação de outras sanções, quiçá, multa para que tais condomínios realizar sem manutenção reformas em suas fachadas, não simplesmente impor ao município que assim faça.</p> <p>Imaginemos o colapso que tal decisão causaria à Municipalidade, vez que estaria no gerando um aumento com gastos públicos sem o devido planejamento orçamentário, o que não é a visão atual da administração.</p> <p>É certo que à Municipalidade lhe é conferida o poder de polícia que restringe os direitos dos indivíduos em construir ou possuírem construções, edificações que tragam riscos à vida e de seus vizinhos. Mas também cabe a Municipalidade, além de restringir, propiciar o direito de moradia, bem como o da dignidade da pessoa humana.</p> <p>Desta feita, os efeitos da concessão da liminar poderá acarretar um efeito multiplicador, desaguando em uma indústria de demandas, suficientes a abalar a ordem pública e jurídica, bem como o orçamento Municipal, desviando as verbas destinadas à saúde, educação, limpeza pública, etc.” (TJMA, 2012, p. 105-108)</p>
	<p>- contestação oferecida pelo Município de São Luís.</p>	<p>“No caso em espécie a responsabilidade da CEF é reforçada por conta da situação de inacabamento da obra e sua possível clandestinidade que vincula inclusive igualmente a empresa S. M. Engenharia.</p> <p>Desta forma, resta evidente a responsabilidade de tais entes pela situação identificada no imóvel e o seu dever jurídico de arcarem com os efeitos deletérios do empreendimento.</p> <p>Convém esclarecer que o município em respeito ao possível perigo à incolumidade pública representado pelo imóvel não se recusa a colaborar com a situação verificada nos autos. Caso instado pelo Poder Judiciário se compromete a interditar o imóvel desocupar os moradores.</p> <p>Entretanto, entendemos que em caso de ocasional “demolição” as elevadas despesas de tal medida devem ser suportadas por quem auferiu o lucros advindos da alienação do imóvel em questão a saber a CEF e a empresa S. M. Engenharia.</p> <p>Não é justo que o erário municipal seja sacrificado por conta da conduta desidiosa de particulares que inclusive lucraram com o empreendimento.</p> <p>É necessário que se diga que os custos de uma demolição atingem elevado patamar de R\$ 300.000 (trezentos mil reais), razão pela qual entendemos que as pessoas jurídicas apontadas devem em primeiro plano serem vinculadas a esta “obrigação de fazer”</p> <p>Vale dizer que é regra geral em nosso ordenamento jurídico que a demolição de imóvel arruinado deve ser feita às expensas de quem deu causa à sua situação de deterioração.</p> <p>O poder público ao contrário do que coloca a Defensoria Pública somente tem esta atribuição quando o imóvel encontra-se abandonado e não seja possível localizar seus proprietários.</p> <p>Não é o caso dos autos, na qual por identificar todos aqueles que têm responsabilidade pela conservação do imóvel, bem como identificar</p>

		que se trata de pessoas jurídicas ‘solventes’” (TJMA, 2012, p. 141-143)
	Relatórios sociais procedidos pelo Município de São Luís, através do CRAS.	<p>Relatório 1 de 07/04/2015</p> <p>“Na data de 27 de outubro de 2011, fora realizada pela equipe técnica do CRAS São Francisco, a primeira visita domiciliar ao edifício para atendimento e possível inserção de acompanhamento das famílias que lá residiam. Porém, a pouca a receptividade dos moradores não possibilitou qualquer tentativa de continuidade nos atendimentos, em que somente foi possível conhecer a realidade do prédio com autorização de poucos moradores e negativa dos demais moradores. (...)</p> <p>À época, foi possível apenas identificar as péssimas condições do edifício, que é dividido em cinco andares, perfazendo um total de 33 (trinta e três) moradores, onde se observou que havia também, sujeira intensa e muita escuridão por toda a área do edifício. No momento da visita domiciliar somente foi possível relacionar em fichas cadastrais nomes e poucos dados de apenas 13 (treze) moradores [...].</p> <p>O CRAS apresentou as possibilidades de atendimento e inserção em acompanhamento pelos serviços e programas do Governo Federal por meio do CRAS/SEMCAS. Contudo, de forma bastante resistente e sem maiores possibilidades de novos diálogos fora exposto pelos moradores a falta de interesse em qualquer tipo de acompanhamento, inclusive inserções em Benefícios Eventuais e programas habitacionais como Minha Casa Minha Vida, apesar de nos ter sido repassada a informação, pelos próprios moradores, que dentre eles existem famílias inseridas tanto no Programa Bolsa Família, como sorteados no programa Minha Casa Minha Vida.</p> <p>No mês de dezembro do ano 2013, foram realizadas novamente visitas domiciliares ao edifício Santa Luzia, onde de forma mais resistente, os moradores recepcionaram a equipe do CRAS São Francisco apenas na entrada do prédio alegando que não identificarem nenhum risco de moradia no local, afirmando grande satisfação em continuarem morando no mesmo, e que, por esta razão, não possuíam nenhum interesse em serem atendidos ou acompanhados pelo referido CRAS.</p> <p>Atualmente, muitas são as informações que chegam ao CRAS São Francisco por outros moradores da área, acerca de que, a grande maioria dos moradores daquele Edifício possam estar vinculados às facções criminosas e que, algumas poucas famílias que aceitaram algum tipo de negociação para saída dos apartamentos os quais ocupam, estariam sendo ameaçadas para que não aceitassem qualquer negociação.</p> <p>Na data de 31 de Março do corrente ano, no turno matutino, o referido CRAS tentou novamente uma aproximação para contato com as famílias moradoras do edifício, porém, um morador que se encontrava na parte térrea do edifício, que não quis identificar-se, usou os seguintes termos:</p> <p><i>“...a melhor coisa que vocês podem fazer é nem virem com história porque a gente já disse que não vai sair... e acabou conversa... e também não vou dar meu nome nem de ninguém daqui...”</i> (TJMA, 2012, p. 332-335)”</p> <p>(...)</p> <p>Relatório 2 de 28/09/2015</p> <p>“Contudo, pode-se constatar que não houve nenhuma alteração referente à última visita domiciliar realizada, pois, ainda impera entre os moradores do referido prédio a resistência e a intimidação por parte dos mesmos em relação à aproximação da equipe do CRAS. Pois, foi verbalizado por um dos moradores que também não quis se identificar e falando conosco apenas na calçada do prédio, que somente saíam de lá “a base da força” e que não deveríamos mais insistir pelo fato de todos saberem aonde estaria localizado o CRAS.</p>

		<p>Por todo o exposto, fica comprovada mais uma vez a dificuldade e a periculosidade de interação da equipe do CRAS São Francisco com os moradores do referido prédio, pois a cada nova tentativa de visita domiciliar realizada, acontecem também novas intimidações quanto à integridade física de nossos profissionais. E diante de tal resistência dos moradores atrelada ao risco ao qual ficam expostos, ratificamos em mais esse registro de Relatório Social, a inviabilidade de qualquer atendimento/acompanhamento <i>in loco</i>, sem consentimento dos moradores, pois como já relatado em Relatório Social encaminhado anteriormente, existe entre aqueles moradores vínculos com facções criminosas.” (TJMA, 2012, p. 330-331)</p>
<p>TJMA</p>	<p>Decisão interlocutória de indeferimento da liminar pleiteada pela Defensoria Pública em favor dos ocupantes do Edifício Santa Luzia.</p> <p>Ata da audiência de conciliação na qual se promoveu a realização de um acordo entabulado entre a Defensoria Pública e o Município de São Luís.</p>	<p>“[...] O exame dos pedidos formulados revela não ser o caso de seu atendimento</p> <p>De fato, diante da constatação agora expressamente afirmada pelos moradores do edifício Santa Luzia de que são precárias as condições de segurança do local, não se mostra razoável determinar que o Município de São Luís realize as obras de recuperação às suas expensas, em detrimento de outras obras já com previsão orçamentária previamente estabelecida. Nada justifica aplicação de recursos públicos de grande monta em obras particulares, como é o caso, em detrimento de serviços essenciais em favor da comunidade. Não se pode perder de vista que, na verdade, os beneficiários da ação proposta pela Defensoria Pública são invasores do imóvel Edifício Santa Luzia, cuja empresa responsável pela construção e os verdadeiros proprietários das unidades habitacionais autônomas perfeitamente identificados na ação mencionada na petição inicial destes autos.</p> <p>A propósito, como alerta o representante do Ministério Público, a situação relatada pela Defensoria desafia o cumprimento da medida determinada naqueles autos, nos quais foi o Município instado a proceder a remoção dos ocupantes para outro local, de modo a preservar-lhes a integridade de suas famílias, diante da situação agora confirmada de risco iminente em razão da precariedade das instalações prediais do edifício Santa Luzia.</p> <p>[...]</p> <p>Por outro lado tratando de imóvel particular indevidamente ocupado por terceiros, não se mostra razoável determinar ao Município a reforma do edifício, ainda que nele se encontrem instaladas famílias ditas de baixa renda. A responsabilidade pelas obras de conservação, nesse caso, não é do Município, mas sim do construtor, dos proprietários ou mesmo dos próprios ocupantes</p> <p>Indefiro pois a medida liminar pleiteada.” (TJMA, 2012, p. 113-115)</p> <p>“ATA DE AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA 44805-65.2012.8.10.0001 (479812012) e 3221-57.2008.8.10.0001 (32212008) DATA/HORA: 30/09/2015, às 15h. PRESENTES JUIZ CLESIO COELHO CUNHA. AUTOR 1 DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL DEFENSOR PÚBLICO Fábio Magalhães Pinto. RÉU MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS Procurador Julio Cesar de Jesus Secretária. SEMCAS Andreia Carla Santana Everton Lauande Secretário Adjunto SEMCAS, Rodrigo Barbalho Desterro e Silva [...] AUSENTES AUTOR 2 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO PROMOTOR DE JUSTIÇA Luís Fernando Cabral Barreto Junior Ausente o Ministério Público, tendo antes peticionado nos autos a impossibilidade de acordo, frustrou-se a audiência de conciliação. No que atine à ação nº 44805-65.2012.8.10.0001, na qual é autor a DPE e réu o MUNICÍPIO, este apresentou proposta de conciliação no sentido de cadastrar as famílias em programas de habitação social ou de aluguel social. Esclareceu a secretária da SEMCAS, nesta audiência, que o programa de aluguel social, no valor de R\$ 300,00, é destinado a famílias que habitam áreas de risco. Acorda em inscrever as famílias descritas na Inicial no programa de alugueis sociais e posteriormente contemplá-las com casas do programa MINHA CASA MINHA VIDA, na parcela destinada a famílias em risco social de pobreza e falta de habitação. O Município acorda, alternativamente, pela inclusão direta das famílias descritas na</p>

		<p>Inicial no programa MINHA CASA MINHA VIDA, uma vez obedecidos os critérios da CAIXA Econômica Federal. O Município de São Luís dispõe de uma central de atendimento social exclusiva para o programa MINHA CASA MINHA VIDA, situada na Avenida Mal. Castelo Branco, ao lado do Banco Itaú e da Matriz de São Francisco de Assis. Fica acordado que as partes beneficiárias e descritas na Inicial deverão comparecer no horário de 8h às 17h nesta central de atendimento para realizarem o cadastramento no programa MINHA CASA MINHA VIDA, como prioritários, por se tratar de famílias em risco social. O prazo para comparecimento é de 15 dias. Quanto à ACP nº 3221-57.2008.8.10.0001, o Ministério Público peticionou antes desta audiência sobre a impossibilidade de realização de acordo, em razão do risco de desabamento do prédio, o que frustrou a conciliação. Foi determinada a conclusão dos autos para prolação de sentença.” (TJMA, 2012, p. 327-328)</p>
	<p>Sentença definitiva proferida pelo Juiz de Direito da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís</p>	<p>(Dispensada a transcrição do relatório, em razão de que o recorte ora feito atende à necessidade de análise do discurso em si próprio)</p> <p>“FUNDAMENTAÇÃO</p> <p>A moradia adequada constitui-se em direito social previsto na Constituição Federal, especificamente no art. 6º da Magna Carta. Com efeito, o direito à moradia possui larga importância social, estando umbilicalmente ligado com o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1, III, da CF) e como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil consistente na erradicação da pobreza e da marginalização e na redução das desigualdades sociais. Além disso, por enquadrar-se na categoria de direitos fundamentais de 2ª Geração, exige prestações positivas do Estado para sua efetivação. Não por acaso, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, dispõe em seu art. 11º, item 1, que os Estados pactuantes tomarão medidas apropriadas para assegurar a todas as pessoas uma moradia adequada. Assim, em que pese os alguns posicionamentos jurisprudenciais contrários, deve prevalecer o entendimento que em casos extremos, como o da espécie, é necessária a intervenção do Poder Judiciário para que ocorra a implementação de políticas públicas com vistas a assegurar a efetividade das normas previstas constitucionalmente e pactuadas internacionalmente, ainda que estas se insiram naquelas denominadas por alguns como programáticas, ou seja, o Estado deve agir concretamente para efetivação das normas positivadas. Pensar diferente seria abandonar o papel constitucionalmente imposto ao Poder Judiciário. Nesse sentido, por sua clareza e didática, transcreve-se trecho do voto do Min. Celso de Mello prolatado quando do julgamento do AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 581.352 AMAZONAS pela Segunda Turma do STF em 29/10/2013, verbis: "Salientei, então, em referida decisão, que o Supremo Tribunal Federal, considerada a dimensão política da jurisdição constitucional outorgada a esta Corte, não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais que se identificam - enquanto direitos de segunda geração (ou de segunda dimensão) - com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 199/1219-1220, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). É que, se assim não for, restarão comprometidas a integridade e a eficácia da própria Constituição, por efeito de violação negativa do estatuto constitucional, motivada por inaceitável inércia governamental no adimplemento de prestações positivas impostas ao Poder Público, consoante já advertiu, em tema de inconstitucionalidade por omissão, por mais de uma vez (RTJ175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO), o Supremo Tribunal Federal:" Ainda nesse sentido, colaciono precedente emanado do colendo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ENTRE</p>

		<p>UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO NÃO CONFIGURADA. SENTENÇA MANTIDA. (...) III - "Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de fundamental importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais". Precedente do colendo Superior Tribunal de Justiça: AgRg no REsp 1136549/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 08.06.2010, DJe 21.06.2010. IV - A cláusula da reserva do possível "(...) não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade". Precedente do excelso Supremo Tribunal Federal na APDF Nº 45, da qual foi Relator o eminente Ministro Celso de Mello. V - Remessa oficial e recursos de apelação interpostos pela União e pelo Estado da Bahia aos quais se nega provimento. (Apelação Cível nº 0005959-97.2008.4.01.3300/BA, 6ª Turma do TRF da 1ª Região, Rel. Jirair Aram Meguerian. j. 24.06.2013, unânime, DJ 04.07.2013). Deste modo, frente à garantia fundamental prevista no artigo 5º. XXXV, segundo a qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", o qual, na espécie, reveste-se de maior importância face aos riscos de ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito social da moradia, mostra-se possível que o Poder Judiciário imponha à Administração Pública a tomada de medidas necessárias a assegurar direitos constitucionalmente garantidos, o que no caso concreto se reveste na determinação para que o Município de São Luís promova o reassentamento dos moradores em conformidade com programas de habitação adequados.. Anotado, no entanto, que o reassentamento imediato é impossível e para garantir o resultado prático equivalente à tutela ora deferida, também é necessário determinar a inserção dos ocupantes do edifício em programa de aluguel social, até que a realocação aconteça - conforme outras decisões deste juízo em casos análogos.</p> <p>DISPOSITIVO</p> <p>Por todo o exposto, com arrimo no que preceitua o artigo 269, I, do Código de Processo Civil, ACOLHO parcialmente o pedido formulado pela Defensoria Estadual do Maranhão e, por conseguinte, CONDENO o MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS a promover o reassentamento dos ocupantes do Edifício Santa Luzia em São Luís-MA, no prazo de 1 (um) ano, a contar do trânsito em julgado desta decisão, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo Estadual de Direitos Difusos; e a inserir os moradores em programa de aluguel social até que seja realizado o reassentamento. Ratifico a decisão que concedeu tutela específica (fls.216/217), de modo que determino ao Município de São Luís que, no prazo de 30 dias, comprove o cumprimento do determinado, sob pena de pagamento da multa prevista. Condeno o Município de São Luís ao pagamento de honorários advocatícios, em favor da DPE, no percentual de 20% do sobre o valor atualizado da causa - conforme o art. 85, §3º, I e §4º, III, do novo Código de Processo Civil, valor que deverá ser revertido ao Fundo de Aparentamento da DPE/MA. NOTIFIQUE-SE o Representante do Ministério Público do Estado do Maranhão, após o transcurso do prazo recursal das partes. PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. INTIMEM-SE. São Luís/MA, 22 de agosto de 2016. Juiz DOUGLAS DE MELO MARTINS Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos." (TJ/MA, 2012)</p>
--	--	--

<p>OCUPANTES</p>	<p>Inexistem nos autos quaisquer registros diretos das falas dos moradores do Edifício Santa Luzia. Trata-se de um silêncio, cuja eloquência demanda uma análise que se fará com a saturação do corpus, por meio de entrevistas em pesquisa de campo.</p>	<p>Transversalmente, é possível distinguir ecos das falas dos moradores do Edifício Santa Luzia a partir do que textualizam os relatórios sociais produzidos pelo CRAS:</p> <p>“[...] as pessoas que lá moravam teriam feito em financiamentos de empréstimos para pagarem os apartamentos, e por essa razão, não aceitariam qualquer negociação para saída do local.”</p> <p>“[...] Contudo, de forma bastante resistente e sem maiores possibilidades de novos diálogos fora exposto pelos moradores a falta de interesse em qualquer tipo de acompanhamento, inclusive inserções em Benefícios Eventuais e programas habitacionais como Minha Casa Minha Vida.”</p> <p>“[...] os moradores receberam a equipe do CRAS São Francisco apenas na entrada do prédio alegando que não identificarem nenhum risco de moradia no local, afirmando grande satisfação em continuarem morando no mesmo, e que, por esta razão, não possuíam nenhum interesse em serem atendidos ou acompanhados pelo referido CRAS.</p> <p>[...] um morador que se encontrava na parte térrea do edifício, que não quis identificar-se, usou os seguintes termos:</p> <p><i>“...a melhor coisa que vocês podem fazer é nem virem com história porque a gente já disse que não vai sair... e acabou conversa... e também não vou dar meu nome nem de ninguém daqui...”</i> (TJMA, 2012, p. 332-335)</p> <p>“[...] foi verbalizado por um dos moradores que também não quis se identificar e falando conosco apenas na calçada do prédio, que somente sairiam de lá “a base da força” e que não deveríamos mais insistir pelo fato de todos saberem aonde estaria localizado o CRAS.” (TJMA, 2012, p. 330-331)</p>
-------------------------	---	---

Traz o presente caso as questões da estética urbana e da ordem pública, ora postas como pressuposições ontológicas de condução das normas de direito urbanístico, assim direcionadas para o enfrentamento de uma situação na qual os sistemas de justiça se deparam com um caso de moradia de risco.

São divergências que se localizam a partir dos discursos articulados no referido processo pela Defensoria Pública Estadual do Maranhão (DPE); pelo Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE); pelo Poder Judiciário do Maranhão (TJMA) e pela advocacia pública municipal (MSL).

Esta verificação inicial justificou a escolha daquele caso como útil a introduzir e a orientar as discussões pertinentes à temática do direito à cidade, vivenciado pelos ocupantes mesmo que à custa do risco evidenciado nas condições de habitação, o que, decerto, aponta para a necessidade de se discutir o direito à moradia e o direito à vida urbana, e as contradições que as formas contra hegemônicas de produção de tais direitos produzem.

Entretanto, a presente abordagem não teve como objeto de análise o conteúdo e a textura dessas contradições; pelo contrário, o que se buscou – ultrapassando a aparência dos discursos ordenados no processo, ora selecionados como *corpus* da pesquisa –, foi a base homogênea do saber sobre política urbana a afetar diretamente o conteúdo do direito

à cidade, do direito à moradia e do direito à vida urbana, na opacidade dos discursos que abordaram estes temas e que, ao seu turno, permitiram a mobilização de diferentes concepções sobre função social, sustentabilidade e vida urbana.

Assim, parte-se do já mencionado *a priori* histórico, sinalizador das contradições identificadas nos debates travados no âmbito do sistema de justiça, com vistas a reencontrar a unidade de um acontecimento arqueológico, e assim compreender seu sistema de dispersão: “É preciso reconstruir o sistema geral de pensamento cuja rede, em sua positividade, torna possível um jogo de opiniões simultâneas e aparentemente contraditórias” (MACHADO, 2006, p. 98).

A pesquisa, então, foi desenvolvida mediante a eleição de um critério de depuração dos discursos, apto a possibilitar um artifício metodológico de seleção de dados para análise. Seu percurso obedeceu à ordem de aparecimento dos enunciados que o compõe, na medida em que se foi reconstruindo a trajetória do fenômeno social que deu origem ao monumento documental da pesquisa, numa releitura das falas selecionadas a partir de uma análise que permitisse identificar, em suas formulações, aquelas que atravessam o posicionamento dos sujeitos que as enunciam.

Convém que se diga que o campo jurídico que norteia o trajeto da pesquisa não consiste no objeto de análise, mas define-se como espaço que permite o aparecimento das falas e oferecem os objetos dos quais o discurso pode falar. Isso não significa dizer que objeto e discursos coexistam em espaços distintos, ou mesmo opostos, mas permite compreender que há um “feixe de relações que o discurso deve efetuar para falar de tais ou tais objetos”. (FOUCAULT, 2012, p. 56).

No propósito de se extraírem das falas enunciadas no “Caso Edifício Santa Luzia” núcleos de sentido que permitam compreender como se constituem as relações de poder capazes de formular verdades acerca dos instrumentos de política urbana – “sentidos que qualificam cada uma das situações, mas que se especificam no seu contraponto, nas categorias mobilizadas para explicar porque ‘morar aqui e não lá’.” (KOWARICK, 2009, p. 10) –, o estudo do tratamento judicial daquela ocupação, a partir de uma perspectiva arqueológica, permitirá que se entre em contato com as diferentes possibilidades argumentativas que se inserem nesta temática.

3.2.4 A subjetivação dos ocupantes

Paralelamente à análise do processo, surgiu a necessidade de saturação do *corpus* da pesquisa⁸⁴ pela via da compreensão do contexto real da ocupação, pelo que se empreendeu a realização de pesquisa de campo.

Neste trajeto, a análise do *corpus* da pesquisa foi enriquecida com os depoimentos da comunidade, coletados mediante reuniões e entrevistas semi-estruturadas que buscaram reconhecer, nas falas dos moradores do Edifício Santa Luzia, suas percepções sobre o direito à cidade produzidos pela experiência de cada um⁸⁵.

A pesquisa sobre as ocupações urbanas em Belo Horizonte, realizada pelo *Programa Cidade e Alteridade: convivência multicultural e justiça urbana e região metropolitana*, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2015), foi fonte de referência para a metodologia utilizada em campo⁸⁶.

⁸⁴ “Não se escolhe o corpus e se analisa. O corpus vai sendo escolhido à medida que a análise acontece. A definição do corpus já é um movimento de análise. Uma vez delimitado inicialmente o corpus – pode ser necessário mais material empírico se não houver saturação –, é necessário começar o processo de descrição/interpretação dos textos.” (FREIRE, 2014, p. 21)

⁸⁵ Trata-se de um artifício de subjetivação que, na obra de Foucault assume um sentido amplamente mútuo, na medida em que objetivam o sujeito, ou seja, “o sujeito aparece como objeto de uma determinada relação de conhecimento e poder” (CASTRO, 2016, p. 408).

⁸⁶ A importância do trabalho encontra-se registrada a partir da seguinte produção acadêmica: "Cartografia jurídica de conflitos urbanos: aspectos metodológicos e interdisciplinares", referente ao PIBIC; "Cartografia jurídica de conflitos urbanos: aspectos metodológicos e interdisciplinares", apresentado no VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico; "O direito à cidade na cartografia sociojurídica de ocupações urbanas em Belo Horizonte", escrito para o evento EPED; e "O exercício do direito à moradia adequada no contexto das grandes metrópoles: a reconfiguração do cenário urbano pela Comunidade Dandara, em Belo Horizonte, Minas Gerais", aprovado para a IV Jornadas Internacionais de Problemas Latino-Americanos. América Latina: lutas, experiências e debates por uma integração dos povos, que ocorreu entre os dias 27 a 29 de novembro de 2014 na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Escreveu-se, ainda, um texto para integrar o livro "Estado e propriedade: estudos em homenagem à Professora Maria Coeli Simões Pires", assim referenciado: DIAS et al. Ocupações urbanas e direito à cidade: Excertos da cartografia sociojurídica da comunidade Dandara, em Belo Horizonte. In: DIAS, M. T. F; BARBOSA, M. E. B.; COSTA, M. B. C; CORDEIRO, C. Estado e propriedade: estudos em homenagem à Professora Maria Coeli Simões Pires. Belo Horizonte: Fórum, 2015 (no prelo). Importante destacar a apresentação, na XXIII Semana de Iniciação Científica da UFMG, do trabalho "Mapeando espaços de direitos: cartografia sociojurídica das ocupações urbanas de Belo Horizonte e Região Metropolitana", que foi selecionado como um entre os quatro trabalhos em destaque pela Faculdade de Direito da UFMG. Em relação a produções acadêmicas, nesse primeiro momento e envolvendo a primeira ocupação estudada, foram escritos os artigos: "Cartografia jurídica de conflitos urbanos: aspectos metodológicos e interdisciplinares", referente ao PIBIC; "Cartografia jurídica de conflitos urbanos: aspectos metodológicos e interdisciplinares", apresentado no VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico; "O direito à cidade na cartografia sociojurídica de ocupações urbanas em Belo Horizonte", escrito para o evento EPED; e "O exercício do direito à moradia adequada no contexto das grandes metrópoles: a reconfiguração do cenário urbano pela Comunidade Dandara, em Belo Horizonte, Minas Gerais", aprovado para a IV Jornadas Internacionais de Problemas Latino-Americanos. América Latina: lutas, experiências e debates por uma integração dos povos, que ocorreu entre os dias 27 a 29 de novembro de 2014 na Universidade Federal da Integração

A escolha desse trabalho como fonte de consulta para pautar a pesquisa de campo deveu-se à importância daquela pesquisa no âmbito do estudo das ocupações urbanas no contexto da cidade de Belo Horizonte e sua convergência com a pesquisa ora empreendida. De fato, os objetivos daquele trabalho foram o de permitir o reconhecimento das comunidades estudadas, quanto ao exercício da moradia adequada, bem como o esboço da forma como o Poder Judiciário lida com tais formas de apropriação da cidade (UFMG, 2015, p. 5).

O referido trabalho inspirou esta pesquisa, no que tange à realização de oficinas e entrevistas com os moradores do Edifício Santa Luzia, cujo objetivo foi o de reconstruir qualitativamente a trajetória da ocupação, mediante uma aproximação direta com a comunidade.

Esta aproximação se deu inicialmente por meio de contato telefônico com uma das lideranças da comunidade, ocasião em que foi marcada uma *roda de conversa* a ser feita indistintamente com todos os moradores do edifício Santa Luzia, cujo propósito, definiu-se, seria o de ouvir por parte deles próprios a história daquela ocupação. O convite a ser feito aos moradores, para a participação no encontro ficou a cargo da liderança com quem se teve o contato inicial.

No dia 18 de março de 2017, às 17 horas, o encontro aconteceu. Estavam reunidos nos pilotis (ou garagem principal) do Edifício Santa Luzia um número de, aproximadamente, vinte moradores, contados entre adultos, idosos e crianças, ocasião na qual lhes foi feita a apresentação da pesquisa e de seus objetivos⁸⁷.

Neste primeiro encontro, após as apresentações iniciais, no propósito de estabelecer uma aproximação com os presentes, e no intuito de quebrar o estranhamento e a reserva iniciais adotadas em relação à pessoa da pesquisadora, buscou-se dar fluidez e naturalidade à comunicação inicial por meio da familiarização da comunidade pesquisada com os propósitos da pesquisa.

Latino-Americana (UNILA). Escreveu-se, ainda, um texto para integrar o livro "Estado e propriedade: estudos em homenagem à Professora Maria Coeli Simões Pires", assim referenciado: DIAS et al. Ocupações urbanas e direito à cidade: Excertos da cartografia sociojurídica da comunidade Dandara, em Belo Horizonte. In: DIAS, M. T. F.; BARBOSA, M. E. B.; COSTA, M. B. C.; CORDEIRO, C. Estado e propriedade: estudos em homenagem à Professora Maria Coeli Simões Pires. Belo Horizonte: Fórum, 2015 (no prelo). Importante destacar a apresentação, na XXIII Semana de Iniciação Científica da UFMG, do trabalho "Mapeando espaços de direitos: cartografia sociojurídica das ocupações urbanas de Belo Horizonte e Região Metropolitana", que foi selecionado como um entre os quatro trabalhos em destaque pela Faculdade de Direito da UFMG." (UFMG, 2015, p. 14)

⁸⁷ A reunião foi registrada em fotografias reproduzidas no apêndice deste trabalho.

Para tanto, realizou-se entre os presentes uma dinâmica de grupo através da qual os moradores, voluntariamente, construíram uma espécie de linha do tempo, feita mediante o uso de marcos pessoais, tais como o tempo de moradia, como chegou à ocupação e o registro de acontecimentos mais relevantes, momento no qual cada um pode reconstruir sua história de vida naquele edifício, o que permitiu fornecer à pesquisa o conhecimento da trajetória da ocupação a partir do olhar de seus protagonistas. Os dados foram registrados em folhas de papel distribuídas àqueles que aquiesceram em participar. No total, onze moradores registraram suas informações pessoais.

Em seguida foi proposto aos moradores que participaram daquela dinâmica, que listassem os pontos positivos e os pontos negativos da habitação e, em seguida, que cada um expressasse suas aspirações para o Santa Luzia, a fim de que, na sequência, fosse possível construir, a várias mãos, um conceito de Direito à Cidade, formulado a partir das dificuldades e aspirações vivenciadas.

Tais artifícios de aproximação, aqui tomados como instrumentos metodológicos para a pesquisa de campo, já utilizados no *Programa Cidade e Alteridade* (UFMG, 2015), foram empregados na presente pesquisa com vistas a possibilitar o conhecimento da dinâmica interna da ocupação.

O primeiro contato se encerrou com uma confraternização, na qual foi servido um lanche aos moradores, o que permitiu conversas informais e uma maior empatia com a comunidade, bem como a programação de entrevistas semiestruturadas, estas previamente agendadas com 10 moradores ali selecionados, cujos critérios de escolha atenderam os seguintes perfis: 1) mulher, jovem, moradora da ocupação há mais de 5 anos; 2) mulher, jovem, moradora da ocupação há menos de 5 anos; 3) mulher, idosa, moradora da ocupação há mais de 5 anos; 4) mulher, idosa, moradora da ocupação há menos de 5 anos; 5) homem, jovem, morador da ocupação há mais de 5 anos; 6) homem, jovem, morador da ocupação há menos de 5 anos; 7) homem, idoso, morador da ocupação há mais de 5 anos; 8) homem, idoso, morador da ocupação há menos de 5 anos; 9) mulher, jovem, moradora da ocupação há mais de 5 anos/liderança local; 10) homem, jovem, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local.

No sábado subsequente, dia 25 de março de 2017, foram realizadas entrevistas com 5 moradores atendendo aos seguintes perfis: 1) mulher, jovem, moradora da ocupação há mais de 5 anos; 2) mulher, jovem, moradora da ocupação há menos de 5 anos; 3) mulher, idosa, moradora da ocupação há mais de 5 anos; 4) mulher, jovem,

moradora da ocupação há mais de 5 anos/liderança local; 5) homem, jovem, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local.

A reconstrução da história da ocupação foi feita assim por meio da leitura do processo judicial associada aos depoimentos dos seus moradores, através de seus relatos pessoais, com a omissão de suas identidades por motivo de segurança e proteção da privacidade de cada um.

Desta forma, utilizando métodos próprios de pesquisa social, amparado nas leituras e discussões no percurso de construção da dissertação, buscou-se formular uma abordagem interdisciplinar para a construção das categorias teóricas que deram suporte à investigação, compreendendo suas complexidades:

As pesquisas interdisciplinares realizam uma coordenação de conteúdos pertencentes a disciplinas diferenciadas (no próprio campo do Direito ou em campos conexos). Assim, partes das disciplinas permanecem coordenadas programaticamente, há uma união real de conteúdo, uma articulação que permite desvendar o objeto da pesquisa em todas as suas características plurais. (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 90).

Seguindo o método da Análise do Discurso (AD), aplicada ao âmbito judicial, para a compreensão do Direito a partir do poder que lhe é instituído para produzir verdades e de como estas verdades circulam para reforçar a manutenção de seu poder, buscou-se agregar ao *corpus* da pesquisa, no qual presentes as falas das instituições dos sistemas de justiça – que no corpo do texto serão destacadas por um sinal de moldura gráfica, utilizado para distinguir os recortes analisados das demais citações referenciadas –, a percepção dos ocupantes, moradores do Edifício Santa Luzia, cujos acontecimentos discursivos aparecerão ao longo do trabalho, na medida em que os temas que se relacionam com o direito à cidade e à moradia segura forem enfrentados.

Assim, definido o trajeto metodológico sobre o qual se orientou a presente discussão, passa-se agora à análise propriamente dita dos trechos das sequências discursivas, no propósito de extrair dos discursos localizados no “Caso Edifício Santa Luzia”, o posicionamento das instituições do sistema de justiça quando instigadas a fornecer uma resposta à questão da habitabilidade daquele assentamento, possibilitando deste modo, a inserção de uma discussão acerca das funções do regime urbanístico do solo e da qualidade da vida humana.

É a partir da prevalência da via de solução proposta para o caso estudado, que foram analisados os discursos, o que se fez com base no acontecimento histórico que os

condiciona, e no acontecimento discursivo no qual constante o ordenamento legal de onde exsurge a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF), a função social da cidade (art. 182, CF) e o direito a cidades sustentáveis (artigo 225, da CF).

3.3 O problema da demarcação dos enunciados

Sendo a prática discursiva o *locus* de produção do saber, esta também é determinada pelo tipo de saber que ela produz e define, ao tempo que é definida pelo discurso. Esta constatação pede que se enfrente o seguinte problema metodológico: como, dentro dos recortes selecionados no *corpus* do “Caso Edifício Santa Luzia”, identificar-se-á o jogo de enunciados que compõem os discursos lá formulados?

De fato, chega-se aqui, numa perspectiva metodológica, a um ponto decisivo neste trabalho, cujo necessário enfrentamento permitirá que a apreciação do material pesquisado prossiga segundo os propósitos de uma análise arqueológica.

Considerando que a arqueologia busca encontrar as relações que possibilitam conhecer como os diversos objetos são formados a partir de um sistema de dispersão; como eles se justapõem e se colocam no “campo da exterioridade” (FOUCAULT, 2012, p. 55), torna-se necessário compreender o que permite fazer com que os objetos apareçam – e não o que os constitui.

Isto permite que retomemos a ideia do feixe de relações que admitem que o discurso acesse diferentes objetos e revele determinada prática discursiva. Desta forma, o campo de problematização outrora definido pelas normas de Direito Urbanístico que orientam a política urbana será utilizado como categoria sobre a qual se buscará distinguir a relação entre os objetos das escolas urbanísticas que se inserem dentro da temática do Direito à Cidade.

A arqueologia de Foucault entende que a unidade do discurso não concerne ao objeto ao qual ele se refere. A partir desta premissa de análise arqueológica, pode-se dizer, por exemplo, que não é a unidade da categoria “moradia”, que constitui o objeto daquele direito, mas é a moradia uma categoria construída pelo que se disse ao seu respeito (MACHADO, 2006). Esta percepção provoca um giro analítico através do qual é possível compreender a unidade do discurso a partir de um sistema de dispersão:

Os discursos não têm, portanto, princípios de unidade. E daí surge a ideia de analisá-los como pura dispersão. A dita unidade de um discurso como uma

ciência por exemplo, unidade procurada nos níveis do objeto, do tipo de enunciação, dos conceitos básicos e dos temas é, na realidade uma dispersão de elementos (MACHADO, 2006, p. 104).

Tomando-se a presente pesquisa a partir de sua sistematização estrutural, esta inicialmente abordou as escolas do pensamento urbanístico para, partindo de uma perspectiva histórica, em seguida discernir sobre as normas constitucionais e infraconstitucionais referentes ao direito social à política urbana, neste caso partindo de uma perspectiva principiológica, doutrinária e conceitual.

Assim, para efeito de se explorar os discursos empreendidos no “Caso Edifício Santa Luzia”, tomou-se como precaução metodológica a compreensão de um sistema de descontinuidades, estas definidas como pressuposto de análise ou marco arqueológico a estabelecer que não há princípio de unidade entre segurança da posse, direito à moradia, ordem urbanística e diversidade sócio-territorial, por exemplo, a balizar um discurso que se acha, pressupõe-se, afetado por condições históricas já exploradas e que o condicionam.

[...] o ponto de partida de *A arqueologia do saber*: a análise dos discursos será a descrição de uma dispersão. Mas com que objetivo? Para estabelecer regularidades que funcionem como lei da dispersão, ou formar sistemas de dispersão entre os elementos do discurso, como uma forma de regularidade. Em outras palavras, trata-se de formular regras capazes de reger a formação dos discursos. (MACHADO, 2006, p. 104-105)

As regras de produção de enunciados (práticas discursivas) e os mecanismos de relação de poder (práticas não discursivas) ajudam a compreender como aparecem os enunciados presentes nos discursos que gravitam em torno da temática do presente estudo.

As práticas discursivas e os poderes que as afetam, dentro dos diversos procedimentos que se prestam a controlá-las, podem ser aplicados para entender o significado da cidade: organizam seu território e ao mesmo tempo conformam um sistema de significados jurídico, econômico e social (ROLNIK, 2012), para moldar os saberes que permitem geri-la.

Assim, tomando-se a cidade como tema de estudo e o “Caso Edifício Santa Luzia” como seu objeto, a análise arqueológica do discurso permitirá investigar o fenômeno da urbanização e da ocupação do solo urbano em habitações precárias, neste propósito buscando ler o que está implícito nos discursos que revelam as tentativas de ordenação dos espaços, segundo uma classificação social dos sujeitos que os ocupam.

Trata-se de se buscar, com certa densidade, na discussão sobre a cidade e sobre o direito à moradia urbana, as múltiplas formas discursivas utilizadas no âmbito dos sistemas de justiça para tratar do direito à moradia, mediante o uso de uma amostra de análise, qual seja um caso de assentamento urbano informal na cidade de São Luís, tomado aqui como protótipo exemplar com potencialidade para tornar-se representativo de um modelo alargado.

Deste modo, depois de separar os recortes para análise, o que foi feito a partir da seleção de fragmentos das peças que constituem o *corpus* da pesquisa exploratória, voltaremos a reuni-los por critérios que identificarão as formas específicas de um acúmulo de performances verbais: “[...] descrever um conjunto de enunciados, não em referência à interioridade de uma intenção, de um pensamento, ou de um sujeito, mas segundo a dispersão de uma exterioridade [...]” (FOUCAULT, 2012, p. 153).

Faremos então a análise do funcionamento dos enunciados contextualizados historicamente, a partir de sua introdução no marco legal que referencia a questão da política urbana, assim definindo sua regularidade mediante um sistema de dispersão.

Em suma, selecionamos os termos *função social da propriedade, função social da cidade e direito a cidades sustentáveis*, como temas inseridos no marco legal da legislação urbanística, analisados a partir do método arqueológico, seguindo uma sequência que viabilize uma eficiente observação dos achados para análise.

A seleção dos termos acima referenciados se deve à aplicabilidade que possuem em relação ao caso empírico estudado, na medida em que, em sua conjuntura, o caso traz uma discussão sobre a manutenção ou a extirpação de uma edificação urbana, por via da qual se questiona sua habitabilidade, o que, conseqüentemente, representa profundas alterações nas formas com que a pessoas que o ocupam poderão experienciar a cidade.

Para definição desta sequência, o “Caso Edifício Santa Luzia” foi tomado como um acontecimento discursivo, ou seja, descrito não em sua estrutura interior, mas a partir de sua articulação com acontecimentos arqueológicos de outra ordem, “seja ela técnica, econômica, social ou política” (MACHADO, 2006, p. 107), cujo *corpus*, construído pelos autos do processo que o judicializou (este tomado como texto principal), orienta o aparecimento dos discursos manifestados pelos sujeitos que se inserem nas instituições do sistema de justiça.

Uma vez agrupadas as sequências discursivas que compõem o *corpus* do processo, estas serão submetidas às categorias analíticas do método arqueológico, acima

delimitadas, a fim de que delas sejam extraídos seus enunciados.

O método segundo o qual esses enunciados serão identificados se dará a partir da análise de trechos das sequências discursivas previamente selecionadas, os quais serão abordados em seus efeitos de raridade e de exterioridade, a serem posteriormente explicados, para que se permita identificar suas superfícies de emergência, suas instâncias de delimitação e suas grades de especificação.

Finalmente será feita a análise dos dados a partir de suas contradições e suas regularidades, para tanto buscando compreender como as regras de direito urbanístico e de direito à cidade são movimentadas pelas instituições dos sistemas de justiça no que tange à questão das políticas de habitação social.

(QUADRO 06 – TABELA DE IDENTIFICAÇÃO DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS DO MÉTODO ARQUEOLÓGICO)

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE		FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE		DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS	
CASO EDIFÍCIO SANTA LUZIA					
CAMPOS DE APLICAÇÃO DOS ENUNCIADOS					
LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA					
Quem fala?	Defensoria Pública Estadual do Maranhão	Ministério Público do Estado do Maranhão	Poder Judiciário do Maranhão	Município de São Luís	Moradores do Edifício Santa Luzia
O que falam?	Sequências discursivas previamente selecionadas nos recortes empreendidos no <i>corpus</i> da pesquisa				
	TRECHOS DAS SEQUÊNCIAS DISCURSIVAS (manipulados ao longo do trabalho)				
Como e de onde falam?	Efeitos de raridade e exterioridade – acontecimento arqueológico				
	Superfícies de emergência	Instâncias de delimitação	Grades de especificação		
	Modelos do urbanismo	Normas jurídicas	O acontecimento discursivo		
ANÁLISE DOS DADOS					

Dito isto, tem-se que o método arqueológico foucaultiano atenderá aos propósitos da pesquisa, porque permitirá com que os dados coletados, – ou seja, os discursos a serem analisados, com o propósito de se identificar o modelo de cidade que neles pode ser reconhecido –, sejam tratados a partir do lugar de onde são pronunciados, e das práticas que os reatualizam, o que permitirá definir as contingências que influenciam as falas utilizadas pelos sujeitos das instituições do sistema de justiça, para

efeito de categorizar o direito à cidade, o direito à moradia e, portanto, o direito à vida urbana.

Numa perspectiva de que estas condições permitem o aparecimento dos objetos do discurso e revelam relações estabelecidas em diversos campos, o marco jurídico aqui definido foi mobilizado no momento que se achou adequado, ou seja, a partir do jogo de análise aqui empreendida, mediante a trajetória de exposição das falas enunciadas no processo, que, ao seu turno, incidirão sobre os recortes realizados no *corpus* da pesquisa, estes já especificados e, a seguir, reproduzidos no capítulo seguinte, o que se fará valendo-se de um artifício de diferenciação, qual seja uma moldura gráfica, que lhe dará destaque e o distinguirá das demais citações autorias aqui referenciadas.

CAPÍTULO 4 - OLHARES TRANSVERSOS SOBRE SABERES, PODERES E VERDADES: o acontecimento “Caso Edifício Santa Luzia”

“A sociedade repousa sobre a resignação dos humildes!”
Lima Barreto (2014)

Em tese na qual discute a formação das elites jurídicas no Brasil, Frederico Normanha de Almeida (2010) busca entender as relações entre o direito e a política construídas a partir de um processo de institucionalização de posições constituídas na base de um *campo político da justiça* (ALMEIDA, 2010, p. 12) e o papel dos juristas na luta pelo controle da administração estatal.

O autor categoriza o campo jurídico como um campo de poder, constituído a partir da concentração de capitais sociais de diversas origens, que gravitam em torno do Estado, conformando um processo de burocratização e construção da dominação racional-legal que consagra a “ideologia de superioridade técnica e relevância social de suas funções” (ALMEIDA, 2010, p. 39-40).

As estruturas de poder no campo jurídico são colocadas pelo autor mediante o surgimento do que ele classifica como um *capital político* que resulta da consolidação de uma liderança corporativa que, ao longo do tempo afetou, sobretudo, a administração da justiça (ALMEIDA, 2010, p. 200).

Para Santos (2014), o perfil institucional das estruturas operacionais dos sistemas jurídicos caracteriza-se por uma instrumentalidade racional que transita rigidamente entre *forma e conteúdo, processo e substância* e atende a uma lógica operacional própria, por isto, segundo o autor, arbitrária (SANTOS, 2014, p. 30) e produtora de um discurso reprodutor de *lugares-comuns*, isto porque não transpõem as evidências já socialmente constituídas.

O citado autor afirma que as vias de acesso ao discurso jurídico estatal dos Estados modernos tendem a ratificar a autonomização da função jurídica, especializando-a em relação às demais funções sociais, em razão de seu elevado grau de institucionalização, o que finda por lhe reduzir a amplitude de seu espaço retórico, conseqüentemente aumentando seu poder de coerção (SANTOS, 2014, p. 43).

Contudo, uma vez partindo da concepção foucaultiana de que as coisas a conhecer e o conhecimento não se manifestam em uma relação de continuidade – “Temos, então, uma natureza humana, um mundo, e algo entre os dois que se chama conhecimento,

não havendo entre eles nenhuma afinidade, semelhança, ou mesmo elos de natureza” (FOUCAULT, 2005, p. 18) –, põe-se aqui o pressuposto de que, em relação à instrumentalidade racional das estruturas operacionais dos sistemas jurídicos, tal arbitrariedade não seria algo estruturado e solidificado ao longo do tempo, mas o efeito colateral de um embate constante de forças.

E é somente nessas relações de luta e de poder – na maneira como as coisas entre si, os homens entre si se odeiam, lutam, procuram dominar uns aos outros, querem exercer, uns sobre os outros, relações de poder – que compreendemos em que consiste o conhecimento. (FOUCAULT, 2005, p. 23)

Deste jogo de poder e força que, segundo Foucault, opera em qualquer campo do conhecimento, não escapa o campo jurídico. Neste contexto, o autor o enxerga como práticas sociais que conformam domínios de saber, a partir dos quais fazem surgir novos objetos, conceitos e técnicas e subjetividades (FOUCAULT, 2005, p. 8) e, por esta razão, contingenciam a verdade, historicamente.

Como um meio que se ajusta mediante um jogo de luta e de poder, sua trama, articulada pelo poder político, pode ser analisada mediante categorias arqueológicas do conhecimento – “a constituição histórica do sujeito de conhecimento através de um discurso tomado como um conjunto de estratégias que fazem parte das práticas sociais.” (FOUCAULT, 2005, p. 10-11) –, que permitam dissecar as práticas jurídicas de produção da verdade.

As práticas judiciárias – a maneira pela qual, entre os homens, se arbitram os danos e as responsabilidades, o modo pelo qual, na história do Ocidente, se concebeu e se definiu a maneira como os homens podiam ser julgados em função dos erros que haviam cometido, a maneira como se impôs a determinados indivíduos a reparação de algumas de suas ações e a punição de outras, todas essas regras ou, se quiserem, todas essas práticas regulares, é claro, mas também modificadas sem cessar através da história – me parecem uma das formas pelas quais nossa sociedade definiu tipos de subjetividade, formas de saber e, por conseguinte, relações entre o homem e a verdade que merecem ser estudadas. (FOUCAULT, 2005, p. 11).

Foucault analisa as estruturas do funcionamento do poder a partir de um entrelaçamento de práticas discursivas (arqueologia) e práticas não discursivas (genealogia): “Com efeito, o saber e o poder se apoiam e se reforçam mutuamente” (CASTRO, 2016, p. 323). O cerne de sua preocupação, para Castro (2016, p. 325), está na dimensão do poder, como modo de subjetivação, que, juntamente com os saberes e as práticas, fabrica individualidades por meio de um sistema de diferenciação, mediante o qual o poder jurídico, por exemplo, possa atuar sobre outros saberes, acumulando privilégios e podendo utilizar, como *modalidade instrumental*, a palavra e a vigilância

(CASTRO, 2016, p. 326).

Torna-se importante pontuar que, em Foucault, o poder não é uma forma, mas uma relação de forças que se exercita nas formas do saber, numa espécie de pressuposição recíproca (DELEUZE, 2013, p. 89).

Quando, por exemplo, adotamos o *corpus* das falas das instituições do sistema de justiça dentro de uma determinada situação empírica, para efeito de extrair daquela materialidade seus enunciados, esta tarefa só se torna possível quando identificamos, naquele acontecimento, *focos de poder*.

Pode-se mesmo dizer que se não há, sob o saber, uma experiência originária, livre e selvagem, como pretendia a fenomenologia, é porque o Ver e o Falar sempre estiveram inteiramente presos nas relações de poder que eles supõem e atualizam. (DELEUZE, 2013, p. 89)

Deleuze afirma que a arqueologia de Foucault permite compreender que o poder, ao atravessar o saber, produz verdades (DELEUZE, 2013, 90). Por isso, para Foucault, não se pode adentrar em verdades, sem antes se refletir acerca das relações de poder que as fazem emergir em forma de conhecimentos sistematizados, sobretudo no campo das ciências que pensam o homem como objeto de conhecimento⁸⁸.

Desse modo, a relação poder-saber, em Foucault, passa necessariamente pela compreensão das formações discursivas (FD), que determinam ao sujeito o que ele pode e o que ele não pode enunciar, em certa conjuntura histórica.

Esta conjuntura histórica, contextualizada previamente no primeiro capítulo deste trabalho, permitirá a análise da emergência dos enunciados que doravante serão trabalhados.

Sigamos então aos lugares de fala dos sujeitos que articulam os discursos a serem analisados, estes já compreendidos como práticas influenciadas pelos dados históricos analisados no Capítulo 1.

4.1 O Lugar do Ministério Público

Nos termos da Constituição Federal, artigo 127, o Ministério Público é

⁸⁸ Para Muchail (2004), os discursos os quais Foucault elege para efeito de aplicar seu método arqueológico, são os discursos científicos que, no seu âmbito, subjetivizam o homem, tomando-o como foco de investigação. Foucault entende que “a demarcação desse domínio é uma escolha de certo modo hipotética, uma ‘primeira aproximação’ ou um ‘primeiro esboço nas análises’; tal demarcação também “não limita o âmbito de aplicabilidade da arqueologia, que poderia, em tese, ser aplicada em outros campos do saber” [...]. (MUCHAIL, 2004, p.12).

“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

Como órgão vocacionado à defesa dos interesses sociais, o Ministério Público deve ter como ofício a constante “superação da dicotomia entre Estado e sociedade civil, sobre a qual fundou-se a aliança histórica do capitalismo com o Estado Liberal” (COMPARATO, 2013, p. 557).

Tal qual Sísifo, condenado pelos deuses a empurrar montanha acima, numa tarefa infundável e aparentemente inútil, um grande rochedo, e vê-lo, interminavelmente, rolar montanha abaixo, por causa de seu próprio peso, ao Ministério Público coube a tarefa institucional de estar sempre a corrigir o percurso das tramas sociais, resgatando a justiça e a dignidade humana que, invariavelmente, se perdem na trajetória do capital financeiro.

Já deu para compreender que Sísifo é o herói absurdo. Ele o é tanto por suas paixões como por seu tormento. O desprezo pelos deuses, o ódio à Morte e a paixão pela vida lhe valeram esse suplício indescritível em que todo o ser se ocupa em não completar nada. (CAMUS, s/p, s/d)

Empurrando a pedra da justiça social montanha acima e enfrentando a força gravitacional da monetarização dos direitos, especialmente dos direitos sociais, o Ministério Público tem por função interferir, indefinidamente, na realidade posta, tendo como norte, sempre, o interesse social e a produção de soluções para os problemas contemporâneos, numa dimensão coletiva, social e humanizada.

No que diz respeito à condução das políticas urbanas, um dos tormentos de Sísifo, “cujo fim não reconhecerá” (CAMUS, s/p, s/d), é o processo de redução dos gastos públicos associado à política de privatização e financeirização do direito à moradia (ROLNIK, 2015), que se autorreferenciam através de um discurso que culpabiliza e estigmatiza quem desafia essa lógica (KOWARICK, 2009).

A cidade, experienciada a partir de signos como o da vulnerabilidade e da falta de garantias sociais, é, segundo Kowarick (2009), um campo de estigmas no Brasil urbano.

Em termos simples: acentua-se um imaginário social que associe as camadas pobres ao modo de condição de vida que estaria nas raízes da crescente violência que impregna o cenário das grandes cidades brasileiras. Essa associação é uma marca das representações que sempre se fizeram acerca da

pobreza que precisava ser domesticada e moralizada nos seus hábitos, costumes e comportamentos. (KOWARICK, 2009, p. 91)

No caso da ocupação ora estudada, percebe-se que sua significação foi sendo edificada a partir de uma premissa de ilegalidade, que serviria de base para a construção de uma narrativa na qual foi possível perceber, em seus meandros, o que Raquel Rolnik⁸⁹ chama de “formulação da teoria e prática da transmutação da habitação em ativo financeiro” (ROLNIK, 2015, p. 13), o que se materializa pela via da desconstituição dos vínculos de seus habitantes com o lugar que residem, a partir de sua completa desqualificação ou desenraizamento⁹⁰.

4.1.1 O Edifício Santa Luzia pela lente do urbanismo progressista

Extraí-se da fala do MPE determinada visão sobre a gestão das cidades, ligada ao poder de consagrar verdades sobre ações de regeneração que revelam o reaparecimento de uma política de saneamento, a considerar, sobretudo, o conteúdo estético da cidade, este decifrado a partir de um código de diferenciação social: “a origem da cidade se confunde, portanto, com a origem do binômio: diferenciação social/centralização do poder” (ROLNIK, 1995, p. 22).

Esta perspectiva de urbanização, segundo Maricato (2013), se inscreve numa concepção generalizante e ortodoxa, que reproduz as estruturas de habitações padronizadas sob uma lógica espacial que define a ocupação das cidades de acordo com determinadas tipologias homogêneas, conformadoras de uma específica estética urbana.

⁸⁹ “Seu alcance vai muito além dos sinais da crise financeiro-hipotecária que, desde 2007, a partir dos Estados Unidos, contaminou o sistema financeiro internacional. Trata-se da conversão da economia política da habitação em elemento estruturador de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do capitalismo e sua versão contemporânea – era de hegemonia das finanças, do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo. Na literatura internacional sobre a economia política da habitação, esse processo tem sido identificado como “financeirização”, isto é, “o domínio crescente de atores, mercados, práticas narrativas [e subjetividades] financeiros em várias escalas, o que resulta na transformação estrutural de economias, empresas (inclusive instituições financeiras), Estado e grupos familiares”.” (ROLNIK, 2015, p. 27-28)

⁹⁰ Desenraizamento social e econômico significa, de um lado, enfraquecimento de laços da sociabilidade primária – família, parentela, bairro, vida associativa e o próprio mundo do trabalho; de outro, desemprego de larga duração ou trabalho irregular, informal, intermitente ou ocasional, que advém de várias modalidades de desinserção no sistema produtivo [...]. O desenraizamento no âmbito da sociabilidade primária já é mais difícil de ser configurada. De fato, estudos apontam para mudanças na sociabilidade familiar e comunitária, mas também realçam sua importância para, num contexto de fraca presença da ação estatal, enfrentar os desafios decorrentes da fragilidade dos direitos sociais. (KOWARICK, 2009, p. 86-87)

Destinando-se a propiciar melhor qualidade de vida à população, é intuitivo que importam potencialmente a todos o fiel cumprimento, nos núcleos residenciais, das limitações de ordem pública, relativas a arruamento, salubridade, segurança, funcionalidade e estética da cidade. Tais preceitos atendem à coletividade como um todo, pois disciplinam a utilização dos espaços habitáveis e, para o bem-estar geral, consagram os critérios de desenvolvimento do Município.

Bem por isso, a ofensa a esses padrões necessariamente projeta seus efeitos por toda a sociedade, alcançando indiscriminadamente quem more ou eventualmente transite pela cidade. Como está em causa a defesa de condições adequadas para a vida coletiva, instaura-se entre os possíveis interessados tão firme união que a satisfação de um só implica de modo necessário a satisfação de todos; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui *ipso facto*, lesão da inteira coletividade. (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52) (grifos nossos)

Trata-se de um recorte que revela uma preocupação com o planejamento urbano embasado em valores que se solidificaram e, portanto, reaparecem, arqueologicamente, como práticas históricas, em cujos enunciados é possível localizar, em meio aos argumentos jurídicos utilizados para associá-los a um contexto de legalidade urbanística, a influência dos saberes que, nas frestas do discurso, permitem associá-lo ao acontecimento arqueológico do *urbanismo progressista*, segundo o qual o espaço deve ser pensado a partir dos gostos e inclinações que mais bem se apropriam à natureza humana idealizada (CONSIDERANT, 1848, *apud*, CHOAY, 2015, p. 8): qualidade de vida; limitações de ordem pública; salubridade; segurança; funcionalidade e estética da cidade.

É possível então observar, no interior do monumento constituído pelos discursos jurídicos sobre os quais a pesquisa se lança, o ponto de emergência do surgimento de um discurso urbanístico que os afeta e domina, no qual se percebe um sistema de definição de regularidades de um conhecimento reatualizado sobre política urbana, cujas noções advêm de um contexto histórico, frutos de condições que lhes permitem o aparecimento, dando-lhe determinada ordem (FOUCAULT, 2005, p. 24).

O conhecimento da alta complexidade dos temas relacionados ao pensamento urbanístico erigido ao longo do século XX torna-se então fundamental para a análise do discurso jurídico que se constrói em volta daquele saber.

Voltando à fala do MPE, transcrita no recorte acima, é possível escavá-la até nela encontrar a tradução de uma visão ideal da cidade, por meio da qual o urbanismo deve ser compreendido a partir de uma ideia de unidade. O Edifício Santa Luzia representa, aqui, uma quebra nesta unidade, porque escapa àquela ordem representativa do bairro em que se acha inserido e foge ao controle ou ao modelo de um urbanismo

funcional, pautado em ações higienistas e num planejamento racional do espaço urbano.

Vejamos aqui, nesta tarefa comparativa a qual chegamos ao perscrutarmos o *a priori* histórico daquela trecho de fala do MPE, alguns pontos de identificação entre o recorte acima transcrito e os saberes do Urbanismo Progressista:

(QUADRO 07 – TABELA DE ANÁLISE 1)

O discurso do Urbanismo Progressista...	TRECHO	...reaparece nos seguintes trechos do discurso do MPE
<p>Se, de um lado, a arquitetura participa de fenômenos de resistência dos materiais, de outro ela é imperiosamente tributária de um fenômeno de ordem visual: a plástica. (LE CORBUSIER, 2004, p. 34).</p> <p>Levantar no céu, no meio do espaço (azul celeste e vegetação), alguns edifícios que qualificaremos <i>a priori</i> de belos e dignos, prova de otimismo, de capacidade técnica e sensível. [...] Os verdes ocuparão os vazios das demolições; [...] <i>Espírito cartesiano</i>, natureza e homem na unidade e no entendimento e não artifício de uma sociedade, fora do natural (LE CORBUSIER, 2004, p. 135-137).</p>	1	<p>Destinando-se a propiciar melhor <u>qualidade de vida</u> à população, é intuitivo que importam potencialmente a todos o fiel cumprimento, nos núcleos residenciais, das <u>limitações de ordem pública</u>, relativas a <u>arruamento</u>, <u>salubridade</u>, <u>segurança</u>, <u>funcionalidade e estética da cidade</u>. (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52)</p>
<p>Não fosse a última guerra, a experimentação arquitetural ter-se-ia realizado no mundo todo. Teriam surgido características específicas, nascidas dos climas ou dos costumes, através da própria unidade desta arte renovada, expressão de uma sociedade que traz em si mesma elementos comuns primordiais. (LE CORBUSIER, 2004, p. 35).</p> <p>A unidade de habitação é a porção do domínio construído na qual se desenvolve a vida quotidiana: não compreende os locais de trabalho, os centros culturais e administrativos, nem os locais de divertimento. É constituída por um conjunto de edificações e de espaços plantados e livres que compreendem as moradas e seus prolongamentos, assim como as circulações necessárias (LE CORBUSIER, 2004, p.170)</p>	2	<p>Tais preceitos atendem à <u>coletividade como um todo</u>, pois <u>disciplinam a utilização dos espaços habitáveis</u> e, para o <u>bem-estar geral</u>, consagram os <u>critérios de desenvolvimento do Município</u>. (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52)</p>
<p>A presença sinfônica, harmoniosa e funcional de tantas condições novas introduzidas na construção confere à obra um incontestável caráter de concisão e de exatidão. O retilíneo decorre dos meios postos em jogo. O ângulo reto domina. (LE CORBUSIER, 2004, p. 37).</p>	3	<p>Bem por isso, a <u>ofensa a esses padrões</u> necessariamente projeta seus efeitos por toda a sociedade, alcançando indiscriminadamente quem <u>more ou eventualmente transite pela cidade</u>. (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52)</p>
<p>Esta dialética só nos é útil aqui para nos conduzir ou nos reconduzir a uma questão, a única capaz de dominar esse debate: forjar ferramentas, respondendo às funções da vida, habitar, trabalhar, cultivar o corpo e espírito, aos quais um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: a <i>alegria de viver</i>. A objetividade mais estrita não deixará de ditar planos (LE CORBUSIER, 2004, p. 53).</p>	4	<p>Como está em causa a defesa de condições adequadas para a <u>vida coletiva</u>, instaura-se entre os possíveis interessados tão firme união que <u>a satisfação de um só implica de modo necessário a satisfação de todos</u>; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui <i>ipso facto</i>, lesão da inteira</p>

<p>Impõe-se reconhecer que uma certeza, uma aquisição do pensamento, um novo uso, uma atitude nova adotada em consequência da exploração das descobertas não são o único fruto de uma invenção. A discussão desempenha aí uma função importante. E tal discussão pode ser tanto amigável, quanto perversa ou desleal. Que importa! (LE CORBUSIER, 2004, p. 137).</p>		<p>coletividade. (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52)</p>
--	--	---

Analisando o pensamento histórico do qual se vale a presente arqueologia, o trecho 1 revela o asco do urbanista modernista em relação à desordem provocada, ao menos historicamente, pelos efeitos da industrialização e da ocupação desordenada dos espaços das cidades, infladas pela população vinda de outros lugares, dotada de pouquíssimos recursos. Por isso, a preocupação com o embelezamento da cidade a partir de paradigmas urbanísticos que elegem uma *cidade-tipo* para um *homem-tipo*, que conformada a padrões de salubridade, estética, segurança e funcionalidade, limitam espaços predeterminados, asseados (CHOAY, 2015, p. 11) e destinados a quem possa consumir a cidade, uma cidade que, segundo Hall (2016, p. 349), revela-se perfeita para os anseios da classe média.

O pecado de Le Corbusier e dos corbusianos está, portanto, não em seus projetos mas na leviana arrogância com que foram impostos a uma gente que não podia ficar com eles e de quem, com uma pitada apenas de reflexão, jamais esperaria tal coisa (HALL, 2016, p. 349).

Os trechos 2 e 3 manifestam uma lógica pela qual os espaços urbanos são pensados através de uma conexão com suas funcionalidades, na qual variantes não são bem aceitas, e modelos de habitação obedecem a uma estrutura padronizada que atenda a prospectos idealizados, a um planejamento:

[...] oposto a um paradigma empírico, que busca trabalhar a partir das experiências precedentes que funcionaram bem, esse é um paradigma racionalista, construído sobre ideias abstratas. Infelizmente essas ideias foram testadas em cobaias humanas; e nisso reside uma terrível lição para as futuras gerações de planejadores. (HALL, 2016, p. 349)

Já o trecho 4 expõe, no pensamento de Corbusier, a aplicação de sua técnica e de seus projetos por meio da imposição; imposição esta que o urbanista justifica porque é o detentor do conhecimento da arquitetura e que, por tal razão, pode constranger as pessoas a segui-los, sem levar em conta seus respectivos planos de vida (HALL, 2016, p. 330).

A análise arqueológica, então iniciada com a *acontecimentalização* histórica das

escolas urbanísticas do século XX, permite agora reconhecer que traços de uma concepção modernista ou progressista, de caráter corbusiano, reaparecem na fala do MPE, sobretudo quando este afirma que “a satisfação de um só implica, de modo necessário a satisfação de todos”.

Ajustando sua fala a preceitos que visem atender “à coletividade como um todo”, o MPE inscreve-se na ideia da disciplina de uma cidade-ideal para um todo-ideal, a possibilitar a utilização dos “espaços habitáveis” e do “bem-estar geral”, segundo um ideal de política urbana planificada.

Neste discurso não se veem contemplados os moradores do edifício Santa Luzia e a história daquela ocupação, isto porque, *qualidade de vida, limitações de ordem pública, arruamento, salubridade, segurança, funcionalidade e estética da cidade*, são os argumentos acionados para justificar não a regularização fundiária daquele assentamento, mas sua amputação traumática.

Assim, ao mesmo tempo em que para os equipamentos de saúde há o indivíduo saudável, para a legislação urbana há a casa saudável, o bairro saudável. As casas e bairros de nossa cidade podem ser construídos se obedecerem a certo padrão, completamente adaptado à ocupação capitalista da terra e à micropolítica da familiar burguesa. (ROLNIK, 1995, p. 74)

De outro lado, verifica-se certo padrão patrimonialista marcando o discurso do MPE, reconhecido naqueles que podemos chamar de enunciados-protótipo, porque caracterizam a conformação de verdades conformadas a partir da categorização de comportamentos indicativos de ofensa aos padrões urbanísticos e que, por esta razão são capazes de comprometer a segurança de toda a sociedade (ou seja, “quem more ou eventualmente transite pela cidade”).

Trata-se de um discurso que evidencia racionalidades pautadas na capacidade de consumo e de atividades privatísticas, como indicadores de investimento na cidade formal, sobre cuja estrutura, categoricamente, relações de poder se sobrepõem às estruturas do saber, ou da norma, esta confinada a um espaço de exclusividades.

O que se quer dizer com isto é que, estes espaços de exclusividade sobre os quais a legislação urbanística é manipulada em prol da conformação de espaços urbanos saudáveis, tornam perceptível o embate entre o poder e o saber, conformando jogos de aparências e sua dispersão (FOUCAULT, 2012).

Permitem assim compreender a contradição referenciada pela austeridade com que um caso de um assentamento urbano, constituído por pessoas de baixa renda,

incrustado em área nobre da cidade é tratado e, por outro lado, evidenciam forte incoerência confirmada na permissividade com que as ações de política urbana – ou a falta delas –, se manifesta em outras áreas da cidade, nas quais se cristaliza um completo *laissez-faire* no que tange à produção de moradia⁹¹, para uma gente ejetada do referido espaço de exclusividade nos quais as normas urbanísticas se aplicam.

Durante a década de 1970, quando se verificou o maior aumento demográfico na cidade, esses novos habitantes urbanos eram oriundos majoritariamente do próprio Estado: 70% provinham das regiões Norte e Baixada e 16% de outras regiões do Maranhão. Nas décadas de 1980 e 90 verificou-se a fixação de novos habitantes nos municípios. Em toda a cidade de São Luís, as expressivas áreas de manguezal foram um lugar de fixação dos migrantes recém-chegados. Devido à expansão da ocupação urbana, no caso específico da bacia do rio Anil, [...] registrou-se uma diminuição de 35% da área dos manguezais, entre 1975 e 2001, sendo que, particularmente no bairro da Liberdade, a geoclasse manguezal, que em 1975 perfazia 31ha e constituía 44% da área desse território, desapareceu em 2001 (SILVA, 2016, p. 84)

O “Caso Edifício Santa Luzia” é capaz de revelar a funcionalidade progressista que afeta o discurso do MPE, quando este, perseguindo “a defesa de condições adequadas para a vida coletiva”, não cogita solução de continuidade para a ocupação inserida naquela área aprioristicamente urbanizável. Busca, pelo contrário, dar primazia à questão da salubridade, da segurança, da funcionalidade e da estética da cidade, em detrimento da reabilitação humanizadora tendente a assegurar a função social daquele *patrimônio banal*⁹².

Ademais, à tentativa de regularização fundiária intentada pela Defensoria Pública, mediante ajuizamento de ação civil pública, na qual buscou inserir elementos que confrontassem a postulação ministerial, contrapondo-a a partir de argumentos que

⁹¹ A respeito das palafitas de São Luís, extrai-se o seguinte fragmento de pesquisa que, muito embora realizada há mais de 30 anos, mostra-se bastante atual no que diz respeito a cronificação dos problemas de moradia autoviabilizadas ou autoconstruídas conformando moradias inseguras e de péssima qualidade habitacional, que margeiam áreas de mangue e braços de rio, e que põem à prova as funções sociais da cidade no Município de São Luís e a seletividade de sua política urbana: “São pequenas casas de madeira ou taipa, cobertas de telha ou palha, construídas sobre estacas de madeira, no alagadiço, residem famílias com, em média, seis pessoas, apresentando os seguintes problemas visualizados a grosso modo: Perigo de vida (afogamento), principalmente para as crianças; destino inadequado de dejetos humanos ocasionando contaminação; confinamento das pessoas das famílias. (NOVOCHADLO, 1984, p. 87)

⁹² Em entrevista concedida à Revista MPD Dialógico, do Movimento do Ministério Público Democrático (2007), Ermínia Maricato conceitua *patrimônio banal* como “aquilo que mostra a memória da cidade, mas não é excepcional, não é tombado. É o patrimônio que mostra como se vivia há 40 anos, como eram as construções. Enfim, ele tem um valor. Às vezes uma rua operária, de moradia operária, tem tanta importância cultural quanto um edifício isolado de valor artístico, enquanto memória”. (MPD, 2007, p. 13)

intentaram decifrar aquele assentamento pela pauta do Direito à Cidade, o MPE a expurga valendo-se de um discurso policialesco, mediante o qual, aparentemente, busca realizar uma transferência institucional e ideológica de responsabilidades:

De acordo com o art. 13, § 2º, b e c do Código Penal, a responsabilidade civil criminal pelas lesões corporais, mortes, etc que venham a ocorrer pelo desabamento do Edifício Santa Luzia deverão ser imputadas aos representantes no Município e da Defensoria Pública que buscaram em juízo impedir o cumprimento da decisão judicial proferida no processo nº 3221/2008, mantendo aqueles ocupantes do imóvel em situação de iminente risco de morte, por eles mesmos reconhecida nessa ação civil. *Data venia*, essa ação cautelar se conflita com a medida provisional proposta pelo Ministério Público eis que seus pedidos não podem ser atendidos simultaneamente. A retirada das famílias nos parece a medida mais acertada diante do risco e não a sustentação emergencial do imóvel que está hipotecado pela Caixa Econômica Federal, e cuja “regularização fundiária” se apresenta incompatível (TJMA, 2012, p. 99-verso)

Entretanto, a menção acerca do risco de vida iminente que vê representar a ocupação, como argumento posto à sua remoção se limita a uma retórica formal, cuja materialidade não se acha devidamente caracterizada. Tampouco atenta para o fato de que, uma vez adquiridas as unidades residenciais por seus antigos proprietários, mediante financiamento junto à Caixa Econômica Federal, esta última informa nos autos já se acharem aqueles valores completamente liquidados (TJMA, 2012).

Este dado material contido no monumento da pesquisa é aqui retratado em razão de sua capacidade de revelar os meandros da política urbana adotada para aquela situação específica e que, por sua qualidade, pode evidenciar práticas discursivas que, nos espaços das instituições do sistema de justiça, se acomodam pela via de artifícios não discursivos que nelas se entranham e são capazes de formular verdades seletivas aplicáveis ao uso e ocupação do espaço urbano.

De fato, uma vez abandonado por seus titulares, o Edifício Santa Luzia enquadra-se, juridicamente, como bem vago, a ser incorporado pelo Município, portanto compatível com ações de regularização fundiária, segundo prevê a legislação urbanística⁹³, esta reatualizada pela nova Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

⁹³ Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 1o A intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

§ 2o O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo:

Ante tal condição jurídica, a regularização fundiária do Edifício Santa Luzia, num contexto de uma política urbana não-convencional (SOUZA, 2013), seria alternativa primeira, priorizada sobre todas as demais, dada a necessidade de cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, e da sustentabilidade representada pelo aproveitamento de uma edificação sobre a qual já consolidada uma ocupação.

A reabilitação de construções já consolidadas, segundo Maricato (MPD, 2007, p. 13) “está na agenda urbanista do mundo todo desde a década de 1990”. Entretanto, ainda existem desacordos entre as políticas que intervêm nas comunidades, sem a proposta de expulsá-la e aquelas que se materializam mediante a exclusão ou extirpação completa da comunidade ocupante de determinadas áreas visadas por projetos de intervenção.

Ermínia Maricato (2013), na obra em que discute alternativas para a crise urbana, ressalva a importância de se fomentar uma maior consciência acerca da “cidade real”, para que, conhecendo a realidade da ocupação dos solos urbanos, sobretudo nas grandes cidades brasileiras, seja possível se diagnosticar, com mais percuciência, o espaço a ser administrado (MARICATO, 2013, p. 70).

São categorias urbanísticas trabalhadas pela autora, e por ela qualificadas como “artifício esquemático para introduzir o tema da intervenção sobre áreas centrais urbanas decadentes, comparando diferentes estratégias de ação, orientadas por interesses divergentes” (MARICATO, 2013, p. 125).

A primeira delas é a ação de *renovação*, esta empreendida por meio de demolição

I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;

II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;

III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 3o A ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação.

§ 4o Respeitado o procedimento de arrecadação, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

§ 5o Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio a que alude o art. 1.276 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), fica assegurado ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória.

Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal. (BRASIL, 2017)

de edificações comprometidas pela ação do tempo e que apresentam problemas em sua habitabilidade, assim transformando aquele espaço outrora ocupado por uma construção antiga, em um vazio urbano que dará lugar a novas edificações que permitam uma ocupação do solo promovida pela especulação do capital financeiro: “[...] a população moradora também é expulsa, especialmente pela forte valorização imobiliária que acompanha esses processos” (MARICATO, 2013, p. 125).

À ação de *renovação*, Maricato propõe outra, cuja finalidade seria, a partir de uma análise que pressuponha os limites do direito de propriedade e a função social da cidade, a de restituir às pessoas envolvidas na ocupação a habitabilidade do lugar. Trata-se da *reabilitação* ou *requalificação*, que seria uma ação que leva em conta, precipuamente, o interesse da população residente no local:

Ao conceito de reabilitação (ou requalificação) atribuiremos uma ação que preserva, o mais possível, o ambiente construído existente (pequenas propriedades, fragmentação no parcelamento do solo, edificações antigas) e dessa forma também os usos e a população moradora. A reforma necessária na infraestrutura existente para adaptá-la a novas necessidades, procura não descaracterizar o ambiente construído herdado. Nos edifícios, busca-se fazer intervenções mínimas indispensáveis para garantir o conforto ambiental, acessibilidade e segurança estrutural. (MARICATO, 2013, p. 126)

Confrontando ambas as categorias acima trabalhadas, vê-se que a predominância de uma ou de outra, marca ou traduz a índole da política urbana adotada na cidade e seu conteúdo mais ou menos democrático, consubstanciando assim um modelo de cidade.

Neste sentido, a eficiente coleta de dados acerca dos indicadores sociais relacionados ao fenômeno das ocupações urbanas, requer necessariamente a formação de espaços democráticos de debates que possibilitem a compreensão dos conflitos e sua correta avaliação.

Construir um espaço de participação social, que dê voz aos que nunca tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais (para que a elite tome contato com algo que nunca admitiu: o contraponto) é uma tarefa difícil em uma país de tradição autoritária como o Brasil, mas altamente transformadora (MARICATO, 2013, p. 72).

Retomando a ideia de diálogo, as instituições do sistema de justiça devem atentar para o fato de que a criação de espaços decisórios democráticos, fortalecem o acesso aos benefícios da vida nas cidades, na perspectiva do igual respeito e da consideração (DWORKIN, 2013), a fim de que os planos de vida de cada indivíduo não sejam desprezados.

A fala dos moradores do edifício Santa Luzia serve para ilustrar o hiato existente entre uma atuação urbanística planejadora ortodoxa, que desconhece a realidade social sobre a qual se insere, e a sensação de invisibilidade e descredenciamento institucional das comunidades afetadas por tais políticas.

A gente foi lá conversar com ele pessoalmente [o representante do MPE], mas ele não queria receber a gente, mas acabou de qualquer forma recebendo a gente [...] Porque no caso aqui o começo tinha interesse né... no caso... do morador aqui, o vizinho aqui perto [...] então ele que sempre usava a influência dele... tem advogado a família... então usava os métodos que tinha pra tentar retirar a gente. A gente conversamos com ele e de certa forma ele se irritou com a gente porque a gente dissemos a verdade que ele tava usando um laudo que já era antigo, desde o começo do prédio... então, nessa parte, como a gente já tinha mandado fazer também outro laudo... perícia no prédio pra olhar... corpo de bombeiro veio fazer a vistoria... eu acompanhei o corpo de bombeiro fazendo a vistoria... veio gente da prefeitura que veio também olhar também... eu acompanhei também, então nessa forma... a gente chegamos... não teve como não atender a gente, tá entendendo? Então a gente chegamos a conversar e até mesmo de certa forma confrontar ele no que ele tinha um ideal e nós tinha outro. (Homem, jovem, autônomo, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)⁹⁴

A recusa do MPE em dialogar com os ocupantes do Edifício Santa Luzia revela a ideia de categorização das classes sociais objetivada pelo estigma de um “outro sobranete” nas cidades (ROLNIK, 2015, p. 155); uma ideia cristalizada por práticas não discursivas, seculares, que submetidas a artifícios de poder, afetam os espaços formais e findam por produzir verdades que consagram saberes e que afetam os discursos e as práticas discursivas institucionais.

Numa análise arqueológica dos recortes extraídos do discurso do MPE para efeito de categorizar aquela ocupação, tais como: “*a retirada das famílias nos parece a medida mais acertada diante do risco e não a sustentação emergencial do imóvel*” ou mesmo “*o fiel cumprimento, nos núcleos residenciais, das limitações de ordem pública, relativas a arruamento, salubridade, segurança, funcionalidade e estética da cidade*”, torna-se possível encontrar sua dinâmica de dispersão, ou “as condições de possibilidades dos saberes de cada época” (CASTRO, 2015, p. 54), quando revela o reaparecimento de uma prática histórica, aqui tomada como um acontecimento arqueológico. Uma regularidade eficiente em atravessar aquela fala, assujeitada a um jogo de forças (históricas) que lhe cerceia a liberdade (CASTRO, 2016, p. 25) e lhe faz ingressar no jogo

⁹⁴ Optou-se por manter, em sua integridade, a grafia das falas dos moradores, conforme formuladas originariamente pelos sujeitos falantes, a fim que estas não perdessem sua autenticidade e seu pertencimento àquele contexto social sobre o qual se vivenciou a pesquisa de campo.

de aparências e dispersão de um acontecimento discursivo (FOUCAULT, 2012).

O discurso, pelo menos tal como é analisado pela arqueologia, isto é, no nível da sua positividade, não é uma consciência que vem alojar seu projeto na forma externa da linguagem; não é uma língua com um sujeito para falá-la. É uma prática que tem formas próprias de encadeamento de sucessão. (FOUCAULT, 2012, p. 206)

Esta prática histórica revela o reaparecimento de uma antiga *episteme* urbanística que, agora, recebe um verniz de contemporaneidade, sem, contudo, transcender a uma visão convencional dos espaços da cidade. De cunho autoritário e moralista, e isenta de um nível de crítica, encontra sua fonte nos primórdios da revolução industrial e do caos urbano ou da *pseudodesordem* que ela traz consigo, e que fez surgir, entre os urbanistas e administradores da época, ideais assépticos de *diferenciação social generalizada*⁹⁵, postos em prática mediante inspiração de propostas utópicas de ordenação estética, de cunho progressista (CHOAY, 2013, p. 7).

Nesse sentido, poder-se-ia dizer que tais atitudes permanecem na órbita do liberalismo ou, em todo caso, que não o contradizem. Entre o liberalismo “utópico” do século XVIII e o que impôs sua marca à sociedade industrial, produziu-se um deslocamento considerável. O primeiro era conquistador, iconoclasta e propriamente revolucionário em sua concepção da sociedade: era necessário destruir os obstáculos ao advento da liberdade. Sem necessariamente mudar de valores, o liberalismo que prevalece no século XIX tornou-se conservador, ou melhor, restaurador da ordem social. Sua posição é que mudou. Trata-se agora de enfrentar não mais sistemas de privilégio, mas fatores de desordem; não mais um excesso de regulações pesadas e arcaicas, mas riscos de desintegração social. (CASTEL, 2015, p. 314)

Peter Hall (2016), analisando as escolas que definiram o pensamento urbanístico, entre o final do século XIX e início do século XX, reconhece que as políticas habitacionais surgiram para apontar soluções a externalidades como “perigo de fogo e doença, preocupação com a ordem social e proteção do valor dos imóveis” (MARCUSE, 1980, *apud* HALL, 2016, p.65), problemas estes agravados, sobretudo no contexto estadunidense, pela industrialização e pela imigração.

Contudo, naquela realidade do início do século passado, uma vez atingidos estes objetivos, imediatamente operou-se uma aliança entre os interesses imobiliários e aqueles

⁹⁵ A onipresença do tema do consumo durante esses anos – a “sociedade de consumo” – expressa perfeitamente o que se poderia chamar de *princípio de diferenciação generalizada*. O consumo comanda um sistema de relações entre as categorias sociais, segundo o qual os objetos possuídos são os *marcadores* das posições sociais, os “indicadores de uma classificação”. Compreende-se, a partir de disso, que seu valor seja sobredeterminado: o que os sujeitos põem em jogo aí não é a sua aparência, mas a sua identidade. Manifestam, através do que consomem, seu lugar no conjunto social. (CASTEL, 2015, p. 475)

que, efetivamente, possuíam renda para a aquisição da casa própria, o que abriu caminho para programas sociais de produção de moradia para pobres, “acompanhada de uma melhoria sistemática do ambiente urbano” (HALL, 2016, p.70).

Vem daí a ideia de que a própria cidade pudesse engendrar lealdade cívica, e assim assegurar uma ordem moral harmoniosa; a aparência física da cidade simbolizaria sua pureza moral. Esse passou a ser o dogma básico do movimento City Beautiful. Se constituiu ou não substituto adequado para o planejamento público da habitação, isso, ao que parece, ninguém teve a ideia de perguntar aos mais diretamente afetados (HALL, 2016, p. 70)

Este esquema de planejamento urbano atravessa décadas e vem encontrar seus ecos no discurso ora analisado, que ante a questão do déficit de moradia, a demandar uma política de gestão das cidades, implicitamente, rejeita a presença daquele “outro sobranse nas cidades” (ROLNIK, 2015, p. 155) e, assim, trabalha discursivamente para referenciar verdades, mediante soluções impostas à comunidade alvo de sua ação, sem, contudo levar em conta a adequação de tais políticas a seus respectivos planos de vida.

Avanços na teoria sobre as favelas, assim como nas políticas a elas relacionadas, não desmancharam o estigma territorial: ainda hoje, em cidades do mundo desenvolvido, emergente ou miserável, subsiste um discurso hegemônico discriminatório que mobiliza elementos étnicos, econômicos, jurídicos e espaciais para designar esse persistente “lugar dos párias urbanos”. (ROLNIK, 2015, p. 156)

Ademais, a rede socioafetiva e as externalidades relacionadas ao sentimento de pertencimento ao lugar de habitação (tais como estruturas de mobilidade para escolas, hospitais, trabalho; vizinhança e lazer) são fatores que se sujeitam a conceitos aleatórios de segurança e estética da cidade, estes postos como objetos mobilizados num discurso que se fecha a possibilidades de investimento público para a melhoria e a garantia de integridade da ocupação, isto porque é atravessado pelas estruturas de poder, não discursivas, existentes na política de produção mercantil da moradia.

4.2 O Lugar da Defensoria Pública

A vasta produção legislativa que tangencia o regime jurídico das políticas urbanas demanda, por parte das instituições do sistema de justiça, uma compreensão de seu conteúdo no propósito de extrair-lhe os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, descritos no artigo 3º da Constituição Federal, quais sejam: o de

construir uma sociedade livre, justa e solidária; o de garantir o desenvolvimento nacional; o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Trata-se de um processo mais do que institucional, mas de mobilização para conscientização da sociedade, o que requer o constante questionamento de posturas hegemônicas. Neste processo dialético, José Geraldo de Sousa Júnior (2008, p.159), atenta para o estabelecimento de relações de hierarquia, onde o Estado exerce sua função judicante balizado pelo que chama pauta restrita (códigos e leis), apontando-a para alvos despojados de identidade, neste caso o jurisdicionado.

Boaventura de Sousa Santos (2013), afirma ser a questão do acesso à justiça, no que tange à discriminação social nela vigente:

[...] um fenômeno muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer, já que para além das condicionantes econômicas, sempre mais óbvias, envolve condicionantes sociais e culturais resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar. (SANTOS, 2013, p. 209)

Santos (2007) examina a atuação do Poder Judiciário brasileiro, apontando-lhe a falta de autonomia decisória em sua cultura jurídica dominante. Parte do reconhecimento da existência de fraturas estruturais que inviabilizam novas concepções de independência judicial e questiona “que tipo de mobilização política pode ser feita para sustentar uma mobilização jurídica de aprofundamento democrático” (SANTOS, 2007, p. 39).

Pode-se dizer que, como uma instituição que compõe o sistema de justiça com existência prevista no artigo 134 da Constituição Federal, à Defensoria Pública é destinado este papel de mobilização jurídica, ou seja, o papel de garantir aos necessitados assistência jurídica integral e gratuita, portanto, exercendo atividade essencial à função jurisdicional do Estado e, de toda forma, a quebra de paradigmas hegemônicos que conformam uma justiça rotinizada.

No Maranhão, a Defensoria Pública foi criada pela Lei Complementar 19, de 11 de janeiro de 1994, tendo sido instalada em São Luís no ano de 2001. Sua estrutura interna é composta de Núcleos Especializados, dentre os quais o Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária.

Atuando no “Caso Edifício Santa Luzia” desde 2012, a Defensoria Pública assim

o fez mediante o ajuizamento de ação civil pública, na qual requereu a regularização fundiária daquela ocupação nos seguintes termos:

4.2.1 O Edifício Santa Luzia pela lente do urbanismo humanista

Desse modo, sob uma perspectiva social inclusiva, conferindo visibilidade à longa trajetória de informalidade que caracterizou a produção do espaço urbano brasileiro, o Estatuto da Cidade cria o direito subjetivo coletivo à regularização fundiária, voltado para o desafio de romper as barreiras (inclusive culturais) existentes entre a cidade legal/formal e a cidade ilegal/informal

IV - Do pedido de medida liminar:

a) A concessão de medida cautelar liminar, para se determinar ao Município de São Luís, no prazo estabelecido por este juízo, que proceda, através de sua Coordenadoria de Defesa Civil e/ou de sua Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH), vistoria técnica no prédio, para identificação de todas as deficiências estruturais e desconformidades urbanísticas, realçando aquelas que devem ser corrigidas emergencialmente por colocar a comunidade em situação de risco;

b) A concessão de medida cautelar liminar para se determinar ao Município de São Luís, no prazo estabelecido por este juízo, que promova as intervenções necessárias para a correção das deficiências estruturais e de segurança, que devem ser efetivados em caráter emergencial, cf. indicado no laudo da vistoria técnica requerida no item “a”, por colocar a comunidade em situação de risco;

c) A concessão de medida cautelar liminar para se determinar ao Município de São Luís que ofereça, até o trânsito em julgado da demanda, assistência técnica à comunidade do Edifício Santa Luzia (art. 4º, V, ‘r’, da Lei 10.257/2001), com vistas à progressiva promoção, pelos moradores, de intervenções visando conferir sustentabilidade urbanística, social e ambiental ao prédio ocupado.

V - Do pedido principal

a) A condenação do Município de São Luís a, no prazo fixado na sentença, dar início ao processo de regularização fundiária do Edifício Santa Luzia, aqui entendida como o conjunto de intervenções na infraestrutura básica e medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização de assentamentos informais e à titulação dos seus ocupantes, nos termos da Lei 11.977/2009;

b) Alternativamente, para o caso de denegação do pedido retro, a condenação do Município de São Luís a, no prazo fixado na sentença, reassentar definitivamente as famílias em outro local, no mesmo bairro ou em seus arredores, valendo-se aqui dos instrumentos previstos na Lei Municipal de Habitação de Interesse Social, inclusive da aquisição de imóveis e dos recursos do respectivo fundo; (DPE/TJMA, 2012, p. 11-19)

Trata-se de uma postulação que, indubitavelmente, antagonizando aquela deduzida pelo MPE, insere um corte ou uma ruptura na episteme ortodoxa aplicada aos saberes urbanísticos e, por esta via, maneja a dogmática jurídica concernente à legislação urbanística a partir de outros paradigmas, com isto, acontecimentalizando um saber contra-hegemônico.

Para referenciar tais paradigmas, analisemos o que a DPE qualifica como um desafio à tarefa de “*romper as barreiras (inclusive culturais) existentes entre a cidade legal/formal e a cidade ilegal/informal*”.

De fato, aquele órgão, quando reconhece a classificação posta entre a cidade legal/formal e a cidade ilegal/informal, enunciando esta realidade contraditória perante as instituições do sistema de justiça, manifesta atenção ao significado daquelas duas conjunturas colidentes, pondo-as em pauta e confrontando-as mediante a reivindicação de reinclusão do sobranje marginalizado.

Sem dúvida, é um argumento inclusivo que se contrapõe à ideia de desordem, cuja solução tradicional “prioriza a questão da disciplinaridade, limpeza, segregação e higiene” (KOWARICK, 2009, p. 153).

A partir daí é possível construir, visivelmente, discursos afetados por saberes urbanísticos distintos. Dois processos históricos, acontecimentos arqueológicos que influenciam simultânea e respectivamente os discursos do MPE e da DPE, manifestando claramente rupturas e descontinuidades, numa dinâmica de dispersão que clarifica a relação conflituosa entre saberes, mediante os quais o poder é que atuará, no sentido de formular verdades acerca dos instrumentos de política urbana.

Ao se testarem estas duas noções, é possível identificar que o primeiro, já considerado e associado ao *urbanismo progressista*, revela o que Foucault nomeia de *acontecimento como regularidade*, cujo surgimento está à mercê não de um ritual mecanizado, mas de um acaso de lutas; e o segundo, que o autor nomeia de *acontecimento como novidade* (CASTRO, 2016, p. 25).

O aparecimento e a destruição das positivities, o jogo de substituições a que dão lugar não constitui um processo homogêneo que se desenrolaria, em toda parte, da mesma maneira. Não se deve acreditar que a ruptura seja uma espécie de grande deriva geral a que estariam submetidas, ao mesmo tempo, todas as formações discursivas: a ruptura não é um tempo morto e indiferenciado que se intercalaria – não mais que um instante – entre duas fases manifestas; não é um lapso sem duração que separaria duas épocas e desdobraria, de um lado e de outro de uma falha, dois tempos heterogêneos; é sempre entre positivities definidas, uma descontinuidade especificada por um certo número de transformações distintas. Desse modo, a análise dos cortes arqueológicos tem por propósito estabelecer, entre tantas modificações diversas, analogias e diferenças, hierarquias, complementaridades, coincidências e defasagens, em suma descrever a dispersão das próprias descontinuidades. (FOUCAULT, 2012, p. 211)

Ao categorizar os moradores do Edifício Santa Luzia como titulares de direitos

em relação ao imóvel ocupado, a DPE adiciona em sua fala, enunciados que se relacionam com a função social da propriedade e da cidade, assim fazendo-o mediante a valorização da realidade concreta daquele assentamento.

Insero como instância de delimitação de sua prática discursiva o direito à política urbana como um direito fundamental, decifrado por significantes de funcionalidade, ou seja, quanto às condições de mobilidade de seus habitantes, satisfações e prazer, ritmos de vida, emprego do tempo, locais de encontros, espaços de lazer e cotidianidade e demais contingências pessoais, com isto antagonizando a formação discursiva associada aos preceitos do urbanismo progressista.

O urbanismo progressista suscitou uma crítica radical, que visa tanto a arbitrariedade de seus princípios quanto seu desprezo pelas realidades concretas, em nível de execução. Ela pretende integrar o problema urbano em seu contexto global, partindo das informações dadas pela antropologia descritiva. Essa crítica, que pode ser qualificada de humanista, desenvolveu-se fora do meio especializado dos urbanistas e dos construtores. É o resultado do trabalho de um conjunto de sociólogos, historiadores, economistas, juristas, psicólogos, pertencentes, sobretudo aos países anglo-saxões. (CHOAY, 2015, p. 38)

Este outro urbanismo, que considera a realidade material do lugar sobre o qual incide, visa integrar o elemento humano concreto na planificação dos espaços, mediante soluções mais flexíveis, que levem em conta o maior interesse do cidadão, ou do cidadão (CHOAY, 2015, p. 40), introduzindo um novo paradigma que rompe com os pressupostos de organização da cidade industrial; que troca a homogeneidade pela heterogeneidade funcional dos espaços urbanos (CHOAY, 2015, p. 40).

A análise enunciativa do discurso da DPE permite que nele se reconheça o aparecimento de elementos que o filiam a outras linhas do pensamento urbanístico, dispersas do urbanismo progressista, categorizado pela literatura correspondente a uma escola urbanística que, entrelaçada a outras tantas correntes, formam um mosaico cujo tom fundamental é o de que aos habitantes da cidade deve ser dada a prerrogativa de definir soluções sobre sua organização⁹⁶.

⁹⁶ “Tal noção constitui um ingrediente básico e poderoso do pensamento de Frank Lloyd Wright nos anos de 1930, e em particular de sua Broadacre City. Ela volta à tona para produzir uma importante e mesmo dominante ideologia urbanística das cidades do Terceiro Mundo, através do trabalho de John Turner – também ele saído diretamente do pensamento anarquista – na América Latina nos anos de 1960. E representa um elemento crucial na evolução intelectual do teórico de arquitetura anglo-americano Christopher Alexander, nessa década e na seguinte. Chega, por fim, ao seu auge, com o movimento de projeto comunitário que entre os anos de 1970 e 1980 invadiu os Estados Unidos e, sobretudo, a Grã-Bretanha, onde conquistou a suprema dignidade do patrocínio real.” (HALL, 2016, p. 28)

A emergência desta linha de pensamento urbanístico se revela no discurso da DPE, quando a mesma, valendo-se das grades de especificação presentes no Estatuto das Cidades (art. 4º, V, ‘r’, da Lei 10.257/2001), requer o fornecimento, por parte do Município, de assistência técnica à comunidade assistida, “*com vistas à progressiva promoção, pelos moradores, de intervenções visando conferir sustentabilidade urbanística, social e ambiental ao prédio ocupado*” (TJMA, 2012, p. 11-19).

Na medida em que se busca, na arqueologia do saber, o *a priori* histórico dos enunciados introduzidos pela DPE, para efeito de discutir a situação ocupacional do Edifício Santa Luzia, recorre-se aqui à mesma tática comparativa outrora utilizada, confrontando as falas extraídas do recorte que corresponde ao discurso da DPE, e o que nele contém, em termos de reaparecimento, dos discursos do *Urbanismo Humanista*:

(QUADRO 08 – TABELA DE ANÁLISE 2)

O discurso do Urbanismo Humanista...	TRECHO	...reaparece nos seguintes trechos do discurso do DPE
Não é preciso dizer que as ruas e os bairros que possuem boa combinação de usos principais e têm êxito na geração da diversidade devem ser admirados e não desprezadas por causa dessas mesclas e destruídos pela tentativa de separação de elementos. Infelizmente, os planejadores tradicionais parecem ver nesses mesmos lugares populares e atraentes apenas um convite irresistível para empregar os propósitos tacanhos e destrutivos do planejamento urbano ortodoxo. (JACOBS, 2015, p. 195)	1	Com efeito, revela o Município de São Luís não compreender seu papel de destaque na nova ordem jurídico-urbanística inaugurada com a Constituição Cidadã e consolidada no Estatuto das Cidades, bem como o conteúdo e o alcance dos novos direitos e instrumentos que dela emergem, dentre os quais, o direito a uma política de regularização fundiária lato sensu, voltada para construção de um urbanismo popular e a ruptura da segregação sócio-espacial. (TJMA, 2012, p. 06) Cumprir observar, porém, que não obstante citado empenho dos moradores em recuperar seu local de moradia, tratando-se de assentamento informal vertical, constituído por pessoas pobres, o prédio ainda apresenta algumas desconformidades urbanísticas e de infraestrutura, o que, estando àquela época em maior número, teriam ensejado, no ano de 2008, seu pedido de interdição pela Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís. A par da situação de irregularidade exposta, e tensionando uma solução administrativa para o caso, buscou-se, sem êxito, nos últimos 3 anos, a adoção de medidas pelo Município de São Luís visando a regularização fundiária e urbanística do Edifício Santa Luzia em favor de sua comunidade de moradores. Decerto, instado a prestar apoio técnico e financeiro para restauração do prédio, o

		<p>Município de São Luís, conquanto reconheça as dificuldades financeiras dos moradores, o estado de insegurança jurídica da posse da comunidade, bem como a necessidade e a viabilidade de recuperação da edificação, quedou-se inerte consoante se depreende do teor do expediente em apenso da procuradoria geral do município hora transcrito: [...]. (TJMA, 2012, p. 04-05)</p> <p>(...)</p> <p>Ora, ainda que configurados os elementos necessários a declaração de usucapião do prédio, como sugere a procuradoria do ente municipal, a comunidade não possuiria condições financeiras para efetivar, sem o suporte do Município de São Luís, a totalidade das medidas de adequação da infraestrutura do prédio às exigências urbanísticas e de segurança. (TJMA, 2012, p. 07)</p>
<p>As cidades precisam tanto de prédios antigos, que talvez seja impossível obter ruas e distritos vivos sem eles. Ao falar em prédios antigos, refiro-me não aos edifícios que sejam peças de museu, nem aos prédios antigos que passaram por reformas excelentes e dispendiosas – embora esses sejam ótimos ingredientes –, mas a uma boa porção de prédios antigos simples, comuns, de baixo valor, incluindo alguns prédios antigos deteriorados. (JACOBS, 2015, p. 207)</p> <p>Os cortiços em expansão exigem um volume cada vez maior de dinheiro público – e não simplesmente mais dinheiro para melhorias financiadas pelo governo ou só para não piorar, mas mais dinheiro para fazer frente a um êxodo e a um retrocesso cada vez maiores. À medida que as necessidades aumentam, os recursos diminuem. Nossas leis vigentes de revitalização urbana não são uma tentativa de romper esse encadeamento específico dos círculos viciosos por meio da erradicação pura simples dos cortiços e de sua população, substituindo-os por conjuntos habitacionais que se pretende produzam uma receita tributária mais elevada ou seduzam uma população mais dócil com exigências públicas menos dispendiosas. Esse método não funciona. No máximo transfere os cortiços de lugar, acrescentando matizes próprios de mais privação e desagregação. No mínimo destrói vizinhanças onde existem comunidades construtivas que se aprimoram e onde a situação exige encorajamento e não destruição. (JACOBS, 2015, p. 301)</p>	2	<p>Desse modo, sob uma perspectiva social inclusiva, conferindo visibilidade à longa trajetória de informalidade que caracterizou a produção do espaço urbano brasileiro, o Estatuto da Cidade cria o direito subjetivo coletivo à regularização fundiária, voltado para o desafio de romper as barreiras (inclusive culturais) existentes entre a cidade legal/formal e a cidade ilegal/informal. (TJMA, 2012, p. 11)</p>

Compreende-se, no trecho 1 do discurso histórico, o destaque para a importância da diversidade urbana, que é ressaltada por Jane Jacobs (2015), essencialmente pela combinação de usos que busca afastar os estigmas de que misturas de funções seriam capazes de trazer, como resultado, desvantagens como a má aparência da cidade.

Na verdade, Jacobs qualifica aquela marca como um mito, uma fantasia forjada em “imagens de áreas residenciais monótonas, dilapidadas [...]. Evocam a imagem de usos menos nobres do solo [...]” e, assim, afetam uma leitura eficiente de uma realidade mais humanizada (JACOBS, 2015, p. 246).

Examinemos, primeiro, a crença de que a diversidade é feia. Sem dúvida, qualquer coisa que foi mal feita tem má aparência. Mas essa crença implica em outra coisa. Implica que a diversidade de usos urbanos se assemelha a uma bagunça; e também implica que os lugares marcados pela homogeneidade de usos têm melhor aparência ou são de todo modo os mais suscetíveis a um tratamento aprazível ou esteticamente disciplinado. (JACOBS, 2015, p. 246)

Para a autora, ao contrário, é a homogeneidade que apresenta problemas estéticos, porque gera uma monotonia urbana, inimiga do aproveitamento das múltiplas funções das cidades.

O pedido de regularização fundiária deduzido pela DPE no “Caso Edifício Santa Luzia” revela um discurso através do qual aquele órgão maneja enunciados por meio dos quais não categoriza a ocupação como uma realidade violadora da norma, seja da norma técnica do ponto de vista de sua estrutura física; seja da norma jurídica, do ponto de vista de sua dita (i)legalidade. Pelo contrário, o que se vê é uma inversão na ordem de apreciação daquele problema social, abordando-o a partir de seu contingente humano, como indicador de melhoramento da ocupação.

A fala dos moradores da ocupação, desta vez, revela uma aproximação com o pleito da DPE e é capaz de aparentar uma inclinação da comunidade em esperar daquele órgão um certo “apadrinhamento” de sua parte que, de certa forma, antagonize a hostilidade por eles vivenciada em outros estratos institucionais.

A gente foi encaminhado pra Defensoria né... o pessoal da prefeitura, na época né? O pessoal do prédio só vivia atrás dele, no pé dele, parecia até carrapato, tá entendendo? E nisso a gente foi... de certa forma criou um laço né... com o Dr. Alberto e até hoje ele que é o defensor do prédio... de alguma forma nos ajudando... aonde não tinha ninguém que ajudava a gente ele passou a dar uma força pra gente aqui no prédio. (homem, jovem, vendedor autônomo, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

[Quando perguntada sobre a possibilidade de permanecer na ocupação, a despeito da decisão judicial de remoção] Olha eu espero... até porque pelo tempo que a gente já tá aqui, tem um defensor que tá lutando pela gente... (Mulher, idosa, professora aposentada, moradora da ocupação há mais de 5 anos)

A apresentação da solução do “Caso Edifício Santa Luzia” pela via da regularização fundiária é proposta que traz a reboque a valorização daquele setor urbano, originariamente planejado para a habitação de famílias de classe média-alta, agora posto para uso e fruição de uma população de baixa renda: “É um equívoco pensar que problemas urbanos podem ser resolvidos sem solução da problemática social. É esta que comanda, e não contrário.” (SANTOS, 2013, p. 125).

Entretanto, a condução adversa tomada pelo caso, como adiante se verá, qual seja a de demolição de construções tidas por inadequadas, em conjunto com a remoção das pessoas que as ocupam, deve necessariamente levar em conta a provisão de recursos pra a materialização desta empreitada, bem como a inserção desta política dentro de um sistema pesado, lento e extremamente burocrático:

À medida que um esforço de revitalização urbana sucedia a outro, parecia com muita frequência que todos se beneficiavam, exceto aquelas pessoas para quem os esforços foram muitas vezes especificamente projetados. (HALL, 2016, p. 30).

Talvez este seja o ponto, entre rigidez e alterabilidade, do qual resulta a adoção de uma postura titubeante e pouco proativa assumida por parte do Município de São Luís, cuja prática discursiva, enunciada por suas instâncias administrativas e por sua advocacia pública, permite com que se reconheça a força das regras de aparecimento; do arquivo de objetos diversos e dispersos relacionados à política urbana, conformadores de um discurso hegemônico.

4.3 O Lugar do Município de São Luís

Com competência constitucionalmente definida para gerir e administrar as cidades com base em uma atuação planejada, o Município tem a prerrogativa de definir as estratégias urbanísticas, segundo os instrumentos jurídicos e políticos enumerados no Estatuto da Cidade.

Esta característica de nossa legislação evidencia, no caso do Brasil, um protótipo jurídico-urbanístico descentralizador que, sob o ponto de vista normativo, é arquitetado

mediante uma farta produção legislativa, hierarquizada em um desenho normativo complexo, que seleciona os municípios como destinatários finais da atribuição de aplicar os instrumentos que assegurem os objetivos constitucionais do urbanismo democrático, quais sejam a funcionalidade social da propriedade e da cidade, com vistas a alcançar uma gestão sustentável.

Como dito anteriormente, a arquitetura normativa do espaço urbano se edifica a partir de normas de direito urbanístico que, uma vez constitucionalizado no capítulo correspondente à produção da política urbana, conforme delineado no segundo capítulo deste trabalho, têm aquelas normas seus parâmetros apresentados no Estatuto da Cidade.

Ao Estatuto da Cidade coube a tarefa de fornecer instrumentos para a ordenação do espaço urbano que, ao seu turno, serão especificados e aplicados no âmbito dos municípios a partir da elaboração de leis de sua competência, dentre as quais se destaca o Plano Diretor: “É plano porque denota objetivos a serem seguidos, e é diretor porque fixa diretrizes de desenvolvimento da política urbana” (SANTOS, 2014, p.572).

Esta ordenação em cascata define a competência municipal residual para o controle sobre o uso e ocupação do solo⁹⁷, através do sistema dos Planos Diretores. Todavia, apenas a previsão normativa não é suficiente para a construção de uma intervenção real da administração pública municipal nos espaços urbanos. Os efeitos práticos dos planos urbanísticos se materializam na esfera da aplicação.

A regularização fundiária urbana, por exemplo, é instrumento de política urbana, previsto no artigo 2º do Estatuto da Cidade, cuja materialização demanda um conjunto de medidas jurídicas, políticas, sociais, urbanísticas e também ambientais⁹⁸, que visam a solução do problema de terras ocupadas irregularmente no perímetro urbano, porquanto

⁹⁷ O poder legal do executivo Federal sobre o desenvolvimento urbano, em especial sobre seu aspecto central, que é o controle sobre o uso e ocupação do solo, é muito pequeno. Como grande investidor em obras urbanas, o executivo federal tem a chance de impor alguma regulação, como são os casos da exigência de planos municipais – urbanísticos, de saneamento, de habitação, de transporte – e também preconiza algumas leis federais ou alguns programas de investimento. Mas nunca é demais repetir, não é por falta de planos e leis que as cidades do Brasil estão como estão. (MARICATO, 2014, p. 53)

⁹⁸ A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que com poucas alterações confirmou a Medida Provisória 759, de 22/12/2016, recentemente modificou a política de regularização fundiária de assentamentos urbanos (antes regulamentada no Capítulo III, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida), passando a instituir normas gerais e demais procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana-Reurb, inovando, dentre outras disposições, quanto ao tratamento legal das áreas de interesse social, uma vez que passa a definir duas modalidades de regularização fundiária: a Reurb de interesse social – (Reurb-S – aplicável a núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente por população de baixa renda) e a Reurb de interesse específico (Reurb-E – aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior, ou seja, conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos).

suas diretrizes competem ao Plano Diretor de cada Município.

No caso do Plano Diretor do Município de São Luís, este possui como um de seus objetivos, além de cumprir as funções sociais da cidade, o de “promover a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais” (BRASIL, 2006)⁹⁹.

Analisando tais objetivos do Plano Diretor, conclui-se que cabe então ao Município de São Luís definir a natureza da dinâmica de sua política urbana, cuja performance pode cambiar, ajustando-se à metodologia utilizada em cada gestão, para tratar dos dilemas urbanos relacionados à habitação e à democratização dos espaços da cidade.

4.3.1 Categorização do Edifício Santa Luzia no discurso da MSL: influência na formulação de verdades sobre um modelo insustentável

O “Caso Edifício Santa Luzia” adiciona em sua feição a reivindicação de um problema urbano que concerne à sua regularização fundiária. Seu adversário é o Município de São Luís, que a respeito daquela demanda, nestes termos, assim se manifesta nos autos do processo, quando instado a se manifestar sobre o pedido de liminar de manutenção da ocupação, deduzido pela DPE na inicial:

A Municipalidade Ludovicense entende que a situação verificada no imóvel em questão, não traz riscos, em que pese o estado estético lastimável de sua conservação, vez que, os próprios moradores reuniram-se para realizar a reforma da obra, buscando assim sua conservação. [...] Sobremaneira, solução mais viável seria aplicação de outras sanções, quiçá, multa para que tais condomínios realizassem manutenção reformas em suas fachadas, não simplesmente impor ao Município que assim faça. Imaginemos o colapso que tal decisão causaria à Municipalidade, vez que estaria gerando um aumento com gastos públicos sem o devido planejamento orçamentário, o que não é a visão atual da administração. (MSL/TJMA, 2012, p. 105-108)

⁹⁹ Art. 3º Compreendem os objetivos gerais do Plano Diretor do Município de São Luís:

- I. garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural, através do direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos de qualidade para todos os cidadãos;
 - II. priorizar o bem estar coletivo em relação ao individual;
 - III. promover a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais;
 - IV. induzir a utilização racional, a ampliação e distribuição de forma igualitária da infraestrutura instalada, dos serviços e equipamentos urbanos, evitando sobrecargas e ociosidades;
- (...) (BRASIL, 2006)

Trata-se de uma racionalidade que revela um descompasso entre a previsão legal constante no Plano Diretor que, em disposições introdutórias, pressupõe o objetivo da gestão municipal de promoção da moradia digna, e, por outro lado, a aceção por parte da administração pública de uma política de mercantilização da moradia, reatualizando sua prática histórica.

É possível definir, na fala do MSL, o aparecimento de objetos que se justapõem, na medida em que estabelecem relações primárias com o projeto de privatização dos direitos sociais, em curso desde o início dos processos de urbanização no país (MARICATO, 2014).

A produção deste discurso se filia a uma tendência mundial de associar a habitação a um ativo financeiro (ROLNIK, 2015): a ideia da multa por ausência de manutenção de fachadas imposta a uma comunidade de baixa renda e a imposição de uma proatividade desassistida, descomprometida com a habitabilidade da ocupação, choca-se com a função pública do ente municipal no campo da política urbana e das funções sociais da cidade, porque ressignificada pela importância dada de opor o erário público a demanda de cunho social.

A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros experimentais e “criativos”, levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social, parte dos bens comuns que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos – ou seja, um meio de distribuição de riqueza. (ROLNIK, 2015, p. 32)

Nesta modalidade enunciativa, o MSL se posiciona não do lugar de quem define a ordenança de políticas públicas urbanas, papel que a Constituição Federal lhe consagra, mas, passivamente, filia-se a um domínio privatístico, que vem de outros lugares institucionais, nos quais a cidade está adequada à reprodução do capital financeiro e ao incentivo do consumo e, neste sentido, submetem e amoldam os saberes que exsurgem de sua prática discursiva.

Segundo o discurso de técnicos do Ministério das Cidades e do Ministério da Fazenda, o modelo proposto para o MCMV teria sido adotado justamente em função da avaliação por parte de gestores federais, de que os municípios não

possuem capacidade para implementar uma política habitacional. De fato, nas avaliações do MCMV realizadas pela Rede de Pesquisa Cidade e Moradia no país, foi constatado que todos os municípios pesquisados abandonaram suas políticas para “rodar” o programa a partir do momento em que ele foi lançado. (ROLNIK, 2015, p. 307)

Vê-se claramente, diante dos enunciados articulados, a abstenção do MSL em reconhecer o Edifício Santa Luzia como um espaço que demande políticas habitacionais sociais de infraestrutura urbana, descredenciando-se de sua atribuição constitucional. Pelo contrário, vale-se o Município de enunciados por meio dos quais prioriza riscos financeiros para o enfrentamento daquele problema social.

Ao tentar se desvencilhar da tarefa que lhe é imposta pelo Plano Diretor, o MSL perfilha uma prática discursiva que acaba escancarando a estrutura do conflito ou o jogo da política (BURNETT, 2009, p. 34), que submete o PD à lógica administrativa clientelista.

De acordo com entrevistas realizadas com gestores nas cidades, graças ao MCMV eles não precisavam mais destinar recursos orçamentários para ações na área de habitação nem se preocupar em viabilizar projetos. O papel mais claramente assumido por todos os municípios, portanto, foi o de indicar os beneficiários a serem atendidos pela faixa 1 a partir de um cadastro habitacional atualizado, única condição que os Municípios devem atender, além de aprovar o projeto para poder “distribuir” as casas (ROLNIK, 2015, p. 307-308)

Tais reflexões ajudam a compreender que a construção do discurso do MSL não provém de uma racionalidade exclusiva, mas é afetado pela conjuntura política de financeirização do direito universal à moradia (ROLNIK, 2015), assumindo desvios que invocam a hegemonia da propriedade privada.

A lógica hegemônica se repete na contestação deduzida pelo MSL – espaço enunciativo no qual mantém sua unidade discursiva, valendo-se do uso de um jogo de opiniões que referenciam a mesma simultaneidade de argumentos que, na sequência, reaparecerão no discurso do Poder Judiciário, confirmando uma base hegemônica do saber, pela qual sua função constitucional de orquestrar a política urbana local, dá lugar a um sistema de ordem privatística:

<p>No caso em espécie a responsabilidade da CEF é reforçada por conta da situação de inacabamento da obra e sua possível clandestinidade que vincula inclusive igualmente a empresa S. M. Engenharia. Desta forma, resta evidente a responsabilidade de tais entes pela situação identificada no imóvel e o seu dever jurídico de <u>arcarem com os efeitos deletérios do empreendimento.</u></p>

Convém esclarecer que o Município em respeito ao possível perigo à incolumidade pública representado pelo imóvel não se recusa a colaborar com a situação verificada nos autos. Caso instado pelo Poder Judiciário se compromete a interditar o imóvel e desocupar os moradores. (MSL/TJMA, 2012, p. 141-143)

As escolhas temáticas presentes na fala ora transcrita do MSL definem uma regularidade que o inscreve numa política urbana de casuísmo em relação ao Edifício Santa Luzia. Isto se revela quando, mesmo reconhecendo “*o estado estético lastimável de sua conservação*”, atribui aos entes privados a tarefa de “*arcarem com os efeitos deletérios do empreendimento*”.

É possível distinguir a presença de enunciados que se formam sob o efeito de campos de pressão, da ordem do capital financeiro, que delimitam e definem a medida de legitimidade representativa do MSL, posta a serviço de um planejamento seletivo, que secundariza a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, em detrimento do que lhe impõe a política definida no Plano Diretor.

Trata-se de uma prática enraizada e, de certa forma, estimuladora de um conformismo geral que, como via de escape, finda por infringir às camadas sociais menos privilegiadas um *laissez passer*, a lhes impor, por vias adversas, um protagonismo no enfrentamento de suas próprias demandas por moradia. É o que se apura na fala dos moradores do Edifício Santa Luzia:

A primeira impressão foi que seria difícil morar, porque... o estado que tava o prédio... mas não impossível de arrumar pra morar. [...] Porque essa ocupação aqui ela é muito antiga, ela é muito antiga. Inclusive já houve retirada... veio novamente. Já teve dois despejos. O primeiro, foram retirados todos... depois... ele ficou ao léu né... ele ficou à toa... aí veio as pessoas pra ocupar... (Mulher, jovem, desempregada, moradora da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Não, aqui, desde o começo né, quando a gente resolvemos aqui ocupar o prédio, né, há muitos anos atrás... [...] Provavelmente, acho que uns dezesseis anos, por aí, a dezessete anos... por aí... Só eu moro aqui já há muitos anos já, desde o começo [...] O prédio era todo... foi todo, no caso... o prédio foi todo saqueado no caso... não tinha instalação elétrica, não tinha instalação hidráulica, não tinha janela, não tinha porta, não tinha nenhum tipo de... como a gente conviver na época. Tanto é que só pra tirar um entulho, a gente passamos foi mais de dois meses. Só pra tirar um entulho de cima pra baixo... que era é... paredes quebradas, muitas coisas destruída, encanação que roubaram, instalação... tudinho... então, nesse termo de tudo nós demoramos dois meses pra tirar o entulho tudinho do prédio, pra gente começar a ajeitar as coisas... no caso na época né? (Homem, jovem, vendedor autônomo, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Cheguei em 2006, em setembro. Quando eu cheguei encontrei tudo sujo. Tinha

apartamento cheio de coisa... e tinha muita gente assim que usava droga, vinha de outros bairros...quando eu cheguei aqui que vi essa situação... às vezes usando a maconha mesmo... aquele cheiro... aquela coisa... meus filho pequeno. Então eu fiquei muito triste... Meu Deus o que é que eu tô fazendo aqui, meu pai?! Várias noites de dormir chorando. Muito dolorido isso pra mim. Aí passou o tempo... foi melhorando... aí aquele pessoal da barra pesada foram saindo, foram vendendo [...] Uns foram vendidos até por 25 mil, e nesse estado. Imagina se tem uma reforma? (Mulher, jovem, diarista, moradora da ocupação há mais de 5 anos)

O método arqueológico aqui nos ajuda a compreender o jogo enunciativo adotado pelo MSL, por meio do qual ele deixa transparecer sua atribuição de gerir a política urbana, mas, por outro lado, impõe-se a si obstáculos os quais descreve mediante um “campo de possibilidades estratégicas” (FOUCAULT, 2012, p. 45) que o identificam com o discurso do urbanismo progressista.

Isto se vê quando introduz, “no mesmo edifício enunciativo” (FOUCAULT, 2012, p. 54), o argumento de que “*não se recusa a colaborar com a situação verificada nos autos*”, comprometendo-se a “*interditar o imóvel e desocupar os moradores [sic]*”, todavia, por outro lado, descomprometendo-se de quaisquer responsabilidades com o vazio urbano deixado em decorrência da desocupação:

Entretanto, entendemos que em caso de ocasional “demolição” as elevadas despesas de tal medida devem ser suportadas por quem auferiu o lucros advindos da alienação do imóvel em questão a saber a CEF e a empresa S. M. Engenharia.
Não é justo que o erário municipal seja sacrificado por conta da conduta desidiosa de particulares que inclusive lucraram com o empreendimento. (MSL/TJMA, 2012, p. 141-143)

A função social da cidade, inserida no texto constitucional, lança aos municípios o desafio de levar a cabo uma política urbana democrática, que, neste compasso, defina as estratégias de intervenção espacial.

Os recortes ora transcritos deixam claro que os enunciados utilizados pelo MSL, para efeito de se posicionar sobre o “Caso Edifício Santa Luzia”, definem sua filiação a determinadas práticas discursivas associadas a uma experiência histórica que admite a mesma visão convencional sobre a cidade, experimentada pela prática discursiva do MPE, e a explica a partir de uma pauta legal civilista, tradicional e hegemônica:

A Municipalidade Ludovicense entende que a situação verificada no imóvel em questão, não traz riscos, em que pese o estado estético lastimável de sua conservação, vez que, os próprios moradores reuniram-se para realizar a reforma da obra, buscando assim sua conservação. Motivos pelo qual NÃO

OFERECE RISCO DE DESABAMENTO A POPULAÇÃO.

(...)

É necessário que se diga que os custos de uma demolição atingem elevado patamar de R\$ 300.000 (trezentos mil reais), razão pela qual entendemos que as pessoas jurídicas apontadas devem em primeiro plano serem vinculadas a esta “obrigação de fazer”

Vale dizer que é regra geral em nosso ordenamento jurídico que a demolição de imóvel arruinado deve ser feita às expensas de quem deu causa à sua situação de deterioração.

O poder público ao contrário do que coloca a Defensoria Pública somente tem esta atribuição quando o imóvel encontra-se abandonado e não seja possível localizar seus proprietários.

Não é o caso dos autos, na qual por identificar todos aqueles que têm responsabilidade pela conservação do imóvel, bem como identificar que se trata de pessoas jurídicas “solventes” (MSL/TJMA, 2012, p. 141-143)

A demolição do prédio é pensada a partir de seus custos financeiros. Tal alternativa, outrora oferecida pelo Ministério Público, não é ponderada a partir de seus impactos sociais, econômicos e urbanísticos e tampouco leva em conta a expressa previsão legal contida no Código Civil e na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, de que o imóvel, uma vez abandonado pelos seus titulares, caso não regularizado em favor de seus ocupantes, será coisa vaga, a ser incorporado como bem público, de domínio do Município.

Trata-se de uma política urbana fetichizada, conforme já definido por Burnett (2009), que, uma vez capitalizada e monetarizada, se coloca acima das questões sociais e mesmo humanitárias:

Como o “fetichismo provoca uma inversão e as relações sociais entre homens são apagadas e em seu lugar aparece uma relação entre coisas”, os homens deixam de se relacionar “entre si na esfera do mercado, papel que passa a ser assumido pelas mercadorias por eles produzidas” (PRADO, 2008, p. 1). “Tão necessária como a mercadoria”, a democracia “adquire poderes metafísicos que se assemelham aos poderes divinos” e, “afrontar a legitimidade da democracia pode ser um ato tão repugnante e digno de penalidades como a afronta a um Deus”. (BURNETT, 2009, 474)

A partir de um sistema de dispersão pelo qual outras racionalidades são utilizadas para efeito de justificarem suas posições, onde é possível visualizar entrecruzamentos de falas, pronunciadas de outros lugares institucionais, cujos enunciados se filiam a mesma formação discursiva, vê-se que o MSL lança mão, igualmente, de um discurso criminalizante, pelo qual enuncia um conjunto de reflexões, cujo objetivo é exercer uma espécie de classificação caricatural da ocupação.

4.3.2 Relatórios sociais: artifícios de produção de verdades

Foucault classifica aquela estratégia criminalizante, aqui identificada por uma classificação caricatural da ocupação, a partir do que ele nomina de *instituições de sequestro*, cuja função é a de controlar os corpos dos indivíduos, por meio de uma disciplina geral de suas existências (FOUCAULT, 2005, p. 118), para o exercício do poder, seja ele econômico, seja ele político: “[...] o direito de dar ordens, de estabelecer regulamentos, de tomar medidas, de expulsar indivíduos, aceitar outros, etc” (FOUCAULT, 2005, p. 120).

O autor explica o exercício de poder sobre os indivíduos – que, uma vez controlados, permitem que deles se extraíam determinados tipos de saberes – mediante a observação, a classificação, o registro, a análise de seus comportamentos, que, ao seu turno, permitem o nascimento de um saber tecnológico (seja da psicossociologia, seja da criminologia) e, daí, o surgimento de novas formas de controle (FOUCAULT, 2005, p. 121-122).

Esse jogo de poder simultâneo, exercido pelo MSL através de suas repartições administrativas, provoca a reprodução de saberes que interagem e se reproduzem, na medida em que afetam os discursos das instituições do sistema de justiça, corroborando com a estigmatização do “Caso Edifício Santa Luzia” como um campo sobre o qual se verifica-se uma atividade corretiva, consignadas sob formas de saber-poder que se autorreproduzem.

De fato, tal jogo de saber e poder pode ser observado a partir da análise do teor dos relatórios sociais procedidos pelo Município de São Luís, através do CRAS:

Relatório 1 de 07/04/2015

Na data de 27 de outubro de 2011, fora realizada pela equipe técnica do CRAS São Francisco, a primeira visita domiciliar ao edifício para atendimento e possível inserção de acompanhamento das famílias que lá residiam. Porém, a pouca receptividade dos moradores não possibilitou qualquer tentativa de continuidade nos atendimentos, em que somente foi possível conhecer a realidade do prédio com autorização de poucos moradores e negativa dos demais moradores. (...)

À época, foi possível apenas identificar as péssimas condições do edifício, que é dividido em cinco andares, perfazendo um total de 33 (trinta e três) moradores, onde se observou que havia também, sujeira intensa e muita escuridão por toda a área do edifício. No momento da visita domiciliar somente foi possível relacionar em fichas cadastrais nomes e poucos dados de apenas 13 (treze) moradores [...].

O CRAS apresentou as possibilidades de atendimento e inserção em acompanhamento pelos serviços e programas do Governo Federal por meio do CRAS/SEMCAS. Contudo, de forma bastante resistente e sem maiores

possibilidades de novos diálogos fora exposto pelos moradores a falta de interesse em qualquer tipo de acompanhamento, inclusive inserções em Benefícios Eventuais e programas habitacionais como Minha Casa Minha Vida, apesar de nos ter sido repassada a informação, pelos próprios moradores, que dentre eles existem famílias inseridas tanto no Programa Bolsa Família, como sorteados no programa Minha Casa Minha Vida.

No mês de dezembro do ano 2013, foram realizadas novamente visitas domiciliares ao edifício Santa Luzia, onde de forma mais resistente, os moradores recepcionaram a equipe do CRAS São Francisco apenas na entrada do prédio alegando que não identificarem nenhum risco de moradia no local, afirmando grande satisfação em continuarem morando no mesmo, e que, por esta razão, não possuíam nenhum interesse em serem atendidos ou acompanhados pelo referido CRAS.

Atualmente, muitas são as informações que chegam ao CRAS São Francisco por outros moradores da área, acerca de que, a grande maioria dos moradores daquele Edifício possam estar vinculados às facções criminosas e que, algumas poucas famílias que aceitaram algum tipo de negociação para saída dos apartamentos os quais ocupam, estariam sendo ameaçadas para que não aceitassem qualquer negociação.

Na data de 31 de Março do corrente ano, no turno matutino, o referido CRAS tentou novamente uma aproximação para contato com as famílias moradoras do edifício, porém, um morador que se encontrava na parte térrea do edifício, que não quis identificar-se, usou os seguintes termos:

“...a melhor coisa que vocês podem fazer é nem virem com história porque a gente já disse que não vai sair... e acabou conversa... e também não vou dar meu nome nem de ninguém daqui...” (TJMA, 2012, p. 332-335)

(...)

Relatório 2 de 28/09/2015

Contudo, pode-se constatar que não houve nenhuma alteração referente à última visita domiciliar realizada, pois, ainda impera entre os moradores do referido prédio a resistência e a intimidação por parte dos mesmos em relação à aproximação da equipe do CRAS. Pois, foi verbalizado por um dos moradores que também não quis se identificar e falando conosco apenas na calçada do prédio, que somente sairiam de lá “a base da força” e que não deveríamos mais insistir pelo fato de todos saberem aonde estaria localizado o CRAS.

Por todo o exposto, fica comprovada mais uma vez a dificuldade e a periculosidade de interação da equipe do CRAS São Francisco com os moradores do referido prédio, pois a cada nova tentativa de visita domiciliar realizada, acontecem também novas intimidações quanto à integridade física de nossos profissionais. E diante de tal resistência dos moradores atrelada ao risco ao qual ficam expostos, ratificamos em mais esse registro de Relatório Social, a inviabilidade de qualquer atendimento/acompanhamento *in loco*, sem consentimento dos moradores, pois como já relatado em Relatório Social encaminhado anteriormente, existe entre aqueles moradores vínculos com facções criminosas. (TJMA, 2012, p. 330-331)

Foucault, ao tratar sobre o funcionamento da verdade judiciária, compreende que esta emana de uma propriedade de poder, já que tomados como discursos provenientes de uma instituição que goza de caráter científico, assim formulados exclusivamente por pessoas que possuem determinada qualificação segundo a própria instituição assim as define. (FOUCAULT, 2014b, p. 7).

Para Barros (2013, p. 208), a análise discursiva dos laudos produzidos ou

apresentados perante as instâncias judiciárias é capaz de demonstrar sua força indelével, porquanto seus diagnósticos gozam da posse de um caráter de cientificidade e, por isto, ingressam nas estruturas de poder e produção de verdades institucionalizadas, muito embora, segundo a autora, “comportem expressões e opiniões que fazem rir, exatamente porque no fundo, são marcados pelos preconceitos e estereótipos presentes na sociedade. Ou seja, são discursos também contraditórios” (BARROS, 2013, p. 208-209).

A vinculação genérica dos moradores do Edifício Santa Luzia com facções criminosas é inscrita nos relatórios com base em informações que “chegam” ao Poder Público. Tal registro é absorvido como algo relevante pelo documento, após ser associado a um processo de observação e análise do comportamento de exemplos representativos de alguns dos ocupantes, quando estes, ostensivamente – aliás, como era de se esperar –, expressam resistência em aquiescer com os planos governamentais de remanejamento daquela comunidade.

A produção daquela verdade então resulta de um artifício de classificação, cujo propósito é ingressar na engrenagem de funcionamento das verdades jurisdicionais, numa técnica de demonstratividade que a torne válida. E é o *privilégio da palavra* que aqui é tomada como uma tecnologia de poder, a serviço de medidas de inclusão mediante intervenções depurativas, tais como as que Foucault qualificava de *técnicas de decomposição da individualidade*: “um poder positivo, um poder que fabrica, um poder que observa, um poder que sabe e um poder que se multiplica a partir de seus próprios efeitos” (FOUCAULT, 2014b, p. 7).

O discurso da criminalização generalizada dos ocupantes do Edifício Santa Luzia se sobrepõe ao da função social da propriedade. Foucault qualifica estratégias do tipo como um conjunto de técnicas laterais ou marginais, organizadas para assegurar posições privilegiadas dentro do aparelho estatal; uma combinação de controle moral e social que nasce na Europa do século XIX (FOUCAULT, 2005, p. 112), como efeito da revolução industrial.

A substituição de uma ocupação consolidada, mediante a inserção das famílias lá assentadas em serviços e programas do Governo Federal, por meio do CRAS/SEMCAS (órgãos da administração pública municipal), tais como benefícios eventuais de aluguel social e programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida, filia-se a uma formação discursiva que pode ser decifrada a partir do que Foucault (2014b) chama de genealogia da anomalia a ser enfrentada mediante um procedimento de correção.

O que define um indivíduo a ser corrigido, portanto, é que ele é incorrigível. E, no entanto, paradoxalmente, o incorrigível, na medida em que é incorrigível, requer um certo número de intervenções específicas em torno de si, de sobreintervenções em relação às técnicas familiares e corriqueiras de educação e correção, isto é, uma nova tecnologia da reeducação, da sobrecorreção. (FOUCAULT, 2014b, p. 50)

É possível reconhecer nos discursos até aqui analisados, com o auxílio do instrumental metodológico da arqueologia foucaultiana e o resgate de um dado *a priori*, localizado nas escolas urbanistas que os influenciam, a confirmação da hipótese de hegemonia da propriedade privada sobre a sua função social, mediante saberes que influenciaram e ainda hoje influenciam os discursos que gravitam em torno da política urbana, o que se investigará, mais perfunctoriamente, a partir da análise das outras falas enunciadas no “Caso Edifício Santa Luzia”.

4.4 A construção de sujeitos passivos à política de intervenção urbanística: de ocupantes a invasores

Prosseguindo no pensamento de Michel Foucault acerca da centralidade da figura do homem na ordem de representação das coisas, a qual tem acesso por meio da linguagem, o autor transita em torno de instâncias discursivas e suas dispersões, e das relações que podem existir entre os enunciados que os constituem e das regras que os organizam.

São instâncias de legitimação do discurso evidenciadas a partir de um mecanismo de filiação a enunciados que compõem determinadas formações, porque atendem às mesmas regras de constituição (CASTRO, 2015).

Como regra de organização, é no procedimento de *rejeição* – categoria de enfrentamento da questão da transitoriedade do discurso, seus poderes e seus perigos, pela compreensão de que a sociedade o produz e o controla, mediante a organização e seleção de procedimentos, com vistas a dominar seu acontecimento – que Foucault, em *A Ordem do Discurso* (2014), discorre sobre a relação entre a razão e a loucura, como mecanismo de controle do discurso, por meio do qual se exclui a palavra do louco, tomando-a por inexistente (FOUCAULT, 2014, p. 10).

O procedimento de controle do discurso, levado a efeito pela rejeição, consiste num mecanismo de separação, ou proscricção do que foge ao autêntico, numa espécie de

cesura, como dito, entre a razão e a loucura, e que pode perfeitamente ser tomada como categoria de rarefação para os objetivos deste trabalho.

Por meio dessas considerações, é possível identificar uma relação de justaposição entre as práticas discursivas e as condições históricas que a determinam, e com isto compreender a “função enunciativa” que, para Foucault, deve ser entendida para além de suas características semânticas, já que na mesma “há uma relação que envolve os sujeitos, que passa pela História, que envolve a própria materialidade do enunciado” (GREGOLIN, 2004, p. 9).

Através do testemunho da exclusão do que foge à racionalidade, como retrato da verdade para uma determinada época histórica, Foucault identifica nas formações discursivas e nos discursos, que as mesmas constituem as construções sociais que orientam as ações dos sujeitos e suas práticas concretas, envoltas em relações de poder.

Nesse compasso, o reconhecimento de que os saberes, ao longo da história e, sobretudo, na era moderna, estabelecem-se por meio de sistemas independentes, mutações e rupturas, Foucault reconhece que o sujeito, aqui compreendido não a partir de seu contingenciamento humano, mas como instância que fala, lugar de onde derivam discursos, é afetado pela história, sendo por ela construído, arqueologicamente, através de práticas discursivas.

Chega-se à compreensão da importância da análise arqueológica do discurso, como teoria e método capazes de fornecerem instrumentos eficazes para a compreensão das rupturas que compõem e distinguem as formações discursivas (FOUCAULT, 2014, p. 17).

A importância dessa teoria para o entendimento e problematização das formas prévias do saber, dá-se mediante a análise do que compõe estas construções, cujas regras devem ser conhecidas (FOUCAULT, 2014) a partir do pressuposto de que uma unidade “só se compõe a partir de um campo complexo de discursos” (FOUCAULT, 2014, p. 28).

Para efeito de distinção dos discursos que significam as cidades e o contingente humano que as ocupa, o “Caso Edifício Santa Luzia” revela-se como um monumento discursivo pelo qual é manifestada, a título de resolução daquele conflito posto em pauta, a lógica do Poder Judiciário que, instado a decidir liminarmente sobre o pedido formulado pela DPE de manutenção da ocupação, racionalizou que nada justificaria a “*aplicação de recursos públicos de grande monta em obras particulares, como é o caso, em detrimento de serviços essenciais em favor da comunidade*” e ainda que “*os beneficiários da ação*

proposta pela Defensoria Pública, são invasores [sic] do imóvel” (TJMA, 2012, fls. 113).

A fala do Poder Judiciário se construiu, em sua literalidade, nos seguintes termos:

De fato, diante da constatação agora expressamente afirmada pelos moradores do edifício Santa Luzia de que são precárias as condições de segurança do local, não se mostra razoável determinar que o Município de São Luís realize as obras de recuperação às suas expensas, em detrimento de outras obras já com previsão orçamentária previamente estabelecida. Nada justifica aplicação de recursos públicos de grande monta em obras particulares, como é o caso, em detrimento de serviços essenciais em favor da comunidade.

Não se pode perder de vista que, na verdade, os beneficiários da ação proposta pela Defensoria Pública são **invasores** do imóvel Edifício Santa Luzia, cuja empresa responsável pela construção e os verdadeiros proprietários das unidades habitacionais autônomas perfeitamente identificados na ação mencionada na petição inicial destes autos.

A propósito, como alerta o representante do Ministério Público, a situação relatada pela Defensoria desafia o cumprimento da medida determinada naqueles autos, nos quais foi o Município instado a proceder a remoção dos ocupantes para outro local, de modo a preservar-lhes a integridade de suas famílias, diante da situação agora confirmada de risco iminente em razão da precariedade das instalações prediais do edifício Santa Luzia. [...]

Por outro lado tratando de imóvel particular indevidamente ocupado por terceiros, não se mostra razoável determinar ao Município a reforma do edifício, ainda que nele se encontrem instaladas famílias ditas de baixa renda. A responsabilidade pelas obras de conservação, nesse caso, não é do Município, mas sim do construtor, dos proprietários ou mesmo dos próprios ocupantes. Indefiro pois a medida liminar pleiteada. (TJMA, 2012, p. 113-115, grifo nosso)

É nesta categorização, que toma os ocupantes do Edifício Santa Luzia como invasores de um bem particular, que vai se perceber a construção de sujeitos passivos à política de intervenção urbanística, na medida em que a unidade aparente do discurso do Judiciário, no que tange ao recorte acima especificado, conforma um *corpus* linguístico em cujas frestas é possível distinguir pontualmente um problema que se relaciona com o seguinte questionamento: que formações discursivas são determinantes para que a expressão “invasores” seja utilizada pelo Poder Judiciário Estadual, para dar significado a um grupo de famílias sem teto, que ocupam um prédio abandonado, localizado em um bairro de classe média-alta, na cidade de São Luís?

Esta análise pode ser feita a partir de vários eixos de reflexão, tais como a fundamentação legal que permite a irrupção daquela fala; ou seu contexto social; ou mesmo o seu contexto econômico.

É possível compreender a relação dialética existente entre apropriação e constrangimento (LEVEBVRE, 2011, p. 197), num espaço que se constrói a partir de uma eterna luta de grupos sociais distintos. Tal fenômeno é compreendido e categorizado pelo

Poder Judiciário numa dicotomia que leva em conta as categorias proprietários/invasores: revela-se um conflito entre apropriação e constrangimento perpétuo em todos os níveis, que deve ser confrontado a partir de “uma teoria completa da cidade e do urbano, que supera as cisões e separações atuais”. (LEFEBVRE, 2011, p. 111).

De fato a distinção dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, na categoria de “invasores” permite compreender uma correlação entre a utilização de uma racionalidade que implica na exclusão das diferenças, como uma função geradora de espaços urbanos privilegiados, o que torna possível identificar um paralelismo com as relações de poder que permeiam a produção dos discursos e que significam as cidades por categorias de rarefação ou de interdição. Esta realidade não passa despercebida por parte das pessoas que vivem no Edifício Santa Luzia:

De forma de ajudar a gente, por parte do governo, de ajudar a gente a melhorar... Não! Aqui tudo foi conseguido mesmo pelos moradores do prédio mesmo... aqui... todos que vinham aqui era só pra querer tirar a gente daqui, muita vez oferecendo aluguel social... a gente sabe que aluguel social é uma coisa é... vamos dizer... que o governo usa justamente pra retirar os assentamentos né? Só que aqui a gente já estamos aqui há muitos anos, então pra eles chegar e tirar a gente daqui assim sem... Todas as crianças daqui estudam perto aqui do prédio, na área do São Francisco... Todos, de uma certa forma, trabalham próximo ao prédio. No caso perto né, porque a área que nós tamos tudo se torna perto na realidade né? [...] e principalmente as criança vem em primeiro lugar. (Homem, jovem, vendedor autônomo, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Eles querem para gente desocupar, pra gente fazer um cadastro lá no CRASS né? Fazer o cadastro para gente se remover. Eu até falei assim: pra que tirar a gente de lá e botar outras pessoas. Ali ia ser lugar de bandido, porque eles vão se esconder ali pra assaltar, pra roubar e estuprar as pessoas ali. Pra que tirar as pessoas tão certa já, de família, e botar marginal pra morar? Aí ele disse assim, e se o prédio desabar? Você vai se responsabilizar por todas as famílias? [...] O engenheiro do CREA, Dr. Portelada, ele disse que o prédio não iria desabar (...) eu tenho os três laudos. Eu tenho até num jornal também que botaram na primeira página: “o Crea descarta risco de desabamento do Edifício Santa Luzia”. (Mulher, jovem, diarista, moradora da ocupação há mais de 5 anos)

Percebe-se, na palavra utilizada para qualificar os ocupantes do imóvel em questão, uma vocação para a proteção da propriedade em seu sentido mais dogmático, isto porque a toma como um direito que relaciona a coisa com o seu titular, num discurso que desprestigia direitos sociais, assim autorizando ilimitadamente o exercício do direito à propriedade, mesmo quando despojado de sua índole funcional.

Inobstante o discurso do qual emerge o *corpus* em análise retratar um caso de remoção, não pelo fato da reivindicação da posse do bem em questão por terceiros (até

porque sob o ponto de vista da usucapião especial urbana¹⁰⁰, a propriedade dos ocupantes em relação ao imóvel restaria incontestada), mas ante a uma percepção do fenômeno da ocupação informal, por parte do Ministério Público, fundada em um saber jurídico que prioriza a “*ordem pública*”, a “*salubridade, segurança e funcionalidade estética da cidade*”. É possível compreender, na perspectiva arqueológica ora empreendida, que o termo “*invasores*”, como categoria classificatória utilizada pelo Judiciário para se remeter ao problema, expande a noção de propriedade a partir de um mecanismo de rejeição.

Segundo Ermínia Maricato, “a gigantesca ilegalidade e desigualdade presentes no uso e na ocupação do solo são convenientemente ocultadas nas representações sociais no Brasil” (MARICATO, 2013, p. 153), artifício este que impede com que sejam visualizadas as complexidades envolvidas nas questões relacionadas ao déficit habitacional das cidades, em todos os seus níveis, influenciando fortemente as políticas públicas relacionadas ao seu enfrentamento.

Desse modo, convém especular qual sistema de significados atua na prática discursiva do Judiciário, para efeito de manifestar a compreensão de que os ocupantes de baixa renda, de um prédio ocioso, encravado na área nobre da cidade formal, podem ser qualificados como *invasores*, o que é possível fazer com base na reconstrução do percurso das relações de poder que permitem distinguir com que critérios aquela instância judiciária formula verdades sobre o direito à cidade.

É possível apontar, dentro dos enunciados “*ordem pública*”, “*salubridade*”, “*segurança e funcionalidade estética da cidade*”, dos quais se valeram o discurso do Ministério Público – chaves de reflexão sobre a questão da habitação urbana e seu equacionamento –, um funcionamento que expressa uma prática discursiva onde se evidencia a repetição de uma secular política urbana discriminatória.

Nessa direção, vale citar Raquel Rolnik e sua apreensão acerca da constituição do urbano para além da pilhagem de tijolos, ferragens e pavimentação, no ponto em que destaca a percepção da cidade como escrita (ROLNIK, 2012, p. 16), como elemento simbólico, que produz sentidos nas dimensões política, econômica e cultural.

Da mesma forma Olivier Mongin (2009) traduz a cidade a partir de sua tessitura

¹⁰⁰ Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001)

entre o tangível e seu significado imaterial:

Ora, escritores e poetas evocam diretamente a dimensão corporal e respondem a uma pergunta: o que fazer de meu corpo? Mas sobretudo: o que fazer de meu corpo dentro de um Corpo coletivo? Se a cidade é uma forma que se pode especificar, ela desposa imediatamente uma dupla dimensão corporal: a da cidade vista como um corpo e a da cidade vista como um tecido de trajetórias corporais infinitas. (MONGIN, 2009, p. 37)

São trajetórias que não só significam, mas também são significadas por práticas discursivas que impõem estratégias de diferenciação e de exclusão do que é identificado como elemento que pode ou não figurar em espaços privilegiados que, a sua vez, se antagonizam a lugares onde não há cidade.

A “funcionalidade estética”, entendida como enunciado que tem relação com o direito a um ambiente são, é argumento que serve a um padrão de urbanidade progressista, que se configura a partir de um regime de diferenciação e de cristalização dos espaços privilegiados da cidade. Requerem e demandam uma permanente vigilância para que não sejam corrompidos por elementos que desnaturem sua verdade, com isto revelando suas contradições, e que adulterem os significados e as identidades historicamente construídas por um saber dominante.

Esta multiplicidade de interesses de indivíduos e de grupos sociais tem permitido a produção de uma cidade feita por pedaços justapostos sem ressonância entre eles e o tecido da cidade existente, acordes dissonantes na tessitura da cidade, fragmentos desconectados de uma visão mais sistemática da vida. E isto tem sido resultado de uma política urbana fundada no mercado como agente empreendedor de habitação financiado pelo Estado, através de um urbanismo de projetos. Esta aguda fragmentação tem reduzido as possibilidades de intervenção do Estado como agente regulador e do cidadão como sujeito político, capaz de pensar e de influir nos rumos de seu habitat. (DE SOUZA, 2013, s/p)

Os “invasores”, outrora assim identificados, tem em relação a si a interpretação dos propósitos do artigo 183 da Constituição Federal, conduzida a partir de uma centralidade hegemônica homogeneizadora, na qual o equacionamento do morar, ou do habitar, aqui por parte das instituições do sistema de justiça, demonstra a não percepção, ou mesmo o aniquilamento de outras asserções que convirjam para aquele direito.

Ajustando sua fala a preceitos que visem atender a estes critérios de disciplina, balizados pelas estruturas tradicionais da propriedade como um direito de ordem privatística, o Poder Judiciário inscreve-se na ideia de uma ordem planificada da utilização dos espaços habitáveis, segundo categorias nas quais não são inseridos os

moradores do Edifício Santa Luzia, porque não detentores de título de propriedade e, por isto, *invasores*, alheios à razão dominante.

Aquela nomenclatura atribuída aos ocupantes do Edifício Santa Luzia, revela também um distanciamento do referido pronunciamento judicial ora analisado da agenda global que redefine o tratamento do direito à moradia, do direito à habitação e do direito à cidade (ONUBR, 2015).

Inegável que, para se abdicar de uma visão setorial, a fim de que seja mobilizada uma aproximação sistêmica da realização material do conteúdo daqueles direitos de forte apelo social, necessário que os discursos mobilizados pelo Judiciário e pelas demais instituições do sistema de justiça, permitam se deixar afetar por formações discursivas que possibilitem um olhar universal, mais apropriado à mescla dos múltiplos elementos que são inerentes à questão da moradia urbana.

Deste modo, pela análise do termo “invasores”, que emerge da decisão judicial ora referenciada, feita a partir da perspectiva discursiva de Michel Foucault, torna-se possível vislumbrar as relações entre o dizer e o poder, a partir do pressuposto foucaultiano de que essa relação produz verdades.

4.5 Uma pausa para um “acordo”

Já se entendeu que os processos de ocupação do solo urbano não podem prescindir do elemento humano quando a pauta é a cidade e a organização de seus espaços. David Harvey (2014) enxerga o direito à cidade não como um direito individual exclusivo, mas um direito coletivo concentrado, “um corpo político funcional” (HARVEY, 2014, p. 246), onde:

[...] todos aqueles cujo trabalho está envolvido em produzir e reproduzir a cidade tem um direito coletivo não apenas àquilo que produzem, mas também de decidir que tipo de urbanismo deve ser produzido, onde e como. Os meios democráticos alternativos (além da democracia existente no poder do dinheiro), como assembleias populares, precisam ser construídos caso se pretenda revitalizar a vida urbana fora das relações dominantes de classe. (HARVEY, 2014, p. 245-246)

Entretanto, a realidade das cidades demonstra que as mesmas se conformam por espaços impermeáveis, e esta característica parece estar reproduzida nos autos do “Caso Edifício Santa Luzia”, especificamente nos autos da “ação 2”, quando lá se levou a efeito

o seguinte ‘acordo’:

ATA DE AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA 44805-65.2012.8.10.0001 (479812012) e 3221-57.2008.8.10.0001 (32212008) DATA/HORA: 30/09/2015, às 15h. PRESENTES JUIZ CLESIO COELHO CUNHA. AUTOR 1 DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL DEFENSOR PÚBLICO Fábio Magalhães Pinto. RÉU MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS Procurador Julio Cesar de Jesus Secretária. SEMCAS Andreia Carla Santana Everton Lauande Secretário Adjunto SEMCAS, Rodrigo Barbalho Desterro e Silva [...] AUSENTES AUTOR 2 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO PROMOTOR DE JUSTIÇA Luís Fernando Cabral Barreto Junior Ausente o Ministério Público, tendo antes peticionado nos autos a impossibilidade de acordo, frustrou-se a audiência de conciliação. No que atine à ação nº 44805-65.2012.8.10.0001, na qual é autor a DPE e réu o MUNICÍPIO, este apresentou proposta de conciliação no sentido de cadastrar as famílias em programas de habitação social ou de aluguel social. Esclareceu a secretária da SEMCAS, nesta audiência, que o programa de aluguel social, no valor de R\$ 300,00, é destinado a famílias que habitam áreas de risco. Acorda em inscrever as famílias descritas na Inicial no programa de alugueis sociais e posteriormente contemplá-las com casas do programa MINHA CASA MINHA VIDA, na parcela destinada a famílias em risco social de pobreza e falta de habitação. O Município acorda, alternativamente, pela inclusão direta das famílias descritas na Inicial no programa MINHA CASA MINHA VIDA, uma vez obedecidos os critérios da CAIXA Econômica Federal. O Município de São Luís dispõe de uma central de atendimento social exclusiva para o programa MINHA CASA MINHA VIDA, situada na Avenida Mal. Castelo Branco, ao lado do Banco Itaú e da Matriz de São Francisco de Assis. Fica acordado que as partes beneficiárias e descritas na Inicial deverão comparecer no horário de 8h às 17h nesta central de atendimento para realizarem o cadastramento no programa MINHA CASA MINHA VIDA, como prioritários, por se tratar de famílias em risco social. O prazo para comparecimento é de 15 dias. Quanto à ACP nº 3221-57.2008.8.10.0001, o Ministério Público peticionou antes desta audiência sobre a impossibilidade de realização de acordo, em razão do risco de desabamento do prédio, o que frustrou a conciliação. Foi determinada a conclusão dos autos para prolação de sentença. (TJMA, 2012, p. 327-328, grifo nosso)

Na referida audiência de conciliação, realizada em 30 de setembro de 2015, dela ausente o Ministério Público, se fizeram presentes, além do Juiz de Direito, o representante da Defensoria Pública (autora da ação movida em prol dos interesses dos ocupantes do Edifício Santa Luzia), o réu Município de São Luís, representado por sua procuradoria, bem como funcionários da SEMCAS (Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social), onde lá se definiu o destino dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, sem que estes fossem consultados acerca das alternativas postas em pauta e para quem a solução de continuidade dada à ocupação foi percebida como atos unilaterais, verticalizados, de “retirada”, ou mesmo de aniquilamento de suas demandas pessoais.

Aí nessa ocupação começou a ter resistência, a partir da segunda ocupação... aí nessas resistências começaram as lutas, e também não houve retirada logo depois, passou-se muito tempo pra haver uma nova retirada... eu acredito que tenha sido aproximadamente uns três ou quatro anos, pra tomar uma nova atitude. Foi o tempo que nós já estávamos aqui. (Mulher, jovem, desempregada, moradora da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

De certa forma a gente acompanhamos... a senhora sabe né? Pra ser atendido em qualquer órgão é uma dificuldade, então a única forma de ser atendido, quanto mais a gente ia mais gente... então era mais fácil ser atendido né? (Homem, jovem, autônomo, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Com efeito, em sua literalidade, a transcrição da audiência de conciliação revela um cenário em que o Estado, através de suas instituições, domina a cena na qual sequer é cogitado o protagonismo dos moradores da ocupação sobre a qual se debruçam e, tampouco, se faz alguma remissão, dentro dos indicadores que lá cogitam, à variável de consultá-los – naturalmente intimando-os para a audiência – acerca do destino de suas respectivas moradias (a exemplo das condições de mobilidade, saúde, educação, satisfações e prazer, ritmos de vida, emprego do tempo, locais de encontros, espaços de lazer e cotidianidade e demais contingências pessoais), o que, operacionalmente, reforça a ideia de distância entre as instâncias de decisão e a realidade.

A requalificação ou urbanização da área cuja ocupação resta consolidada há mais de 10 anos, sequer foi uma hipótese, pelo que, decerto, conforma o conteúdo autoritário e quase nada democrático daquele ato processual, protagonizado pelo Estado em suas mais distintas esferas de poder, pontualmente no que tange à produção de um modelo de cidade e à construção do habitat.

Na conjugação dos enunciados (aqui tomados como aqueles utilizados para efeito de solucionar, via acordo, o complexo fenômeno das ocupações urbanas), é possível distinguir paráfrases que orientam o movimento discursivo, mediante a identificação de regularidades que invisibilizam os ocupantes do Edifício Santa Luzia (“famílias descritas na inicial”), o que revela um saber subjacente que refuta a equação democrática daquele problema mediante o incremento da participação popular.

Uma vez que posiciona a propriedade privada como ponto de partida valorativo absoluto, orientador do que lá se convencionou, a audiência de conciliação, finda por formalizar, ou mesmo ratificar, condutas autoritárias já praticadas no âmbito daquela ocupação e que são referenciadas por seus moradores pela via da resistência:

Aqui já veio várias pessoas, a gente já enfrentamos ordem de despejo, já polícia que veio sem mandado... mandado também por outros, também por vizinhos que não queriam a gente aqui... então aqui já foi na área aqui um local assim de vários... assim conflitos... assim em termos de não querer que a gente ocupasse ou ficasse no prédio e se mantesse, na época né? Então aí, nesse período aí de justiça, trâmite, já veio outros moradores, que aqui tem muitos moradores que não são mais os moradores do começo da... quando a gente ocupamos o prédio, há muitos anos, tá entendendo? Então... assim... como tem muita gente que compraram, outros deram pra parente e assim sucessivamente no decorrer dos anos. A gente fizemos melhorias, né? No prédio, que não tinha como ser habitado na época. (Homem, jovem, vendedor autônomo, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Aí veio a ordem de despejo, que a gente... ninguém não tinha conhecimento... e eu não tava. Só tava meu esposo. Meu esposo tem 65 anos. Aí quando chegaram foi o primeiro que eles arrastaram foi meu esposo. Tirando à força. Foi em abril de 2008. Foi o Promotor que mandou. E a energia dessa casa aí [aponta para a casa vizinha] era ligada aqui, ele não pagava Cemar não, aí depois que a gente botou energia pra cá é que foi descoberto a energia que era pra lá... Hen hein! aí eles pegaram derrubaram a porta. Aí tava só meu esposo com os meus três menino, tudo menor de idade. Aí eles esmurraram a porta e saíram arrastando meu esposo... ele não queria sair... eles pegaram meu esposo e saíram arrastando ele prá cá pra baixo. Aí a vizinha... elas aqui do meu lado, do lado do meu apartamento, começaram a gritar... que era uma pessoa idosa... que não era pra fazer isso... era abuso de autoridade... fazer uma coisa dessa. Aí certo que me ligaram... que quando eu cheguei minhas coisas tava tudo aqui embaixo: guarda-roupa, fogão com a panela ainda quentinha ainda, aí o dinheiro que eu tava guardando, minha irmã, me levaram ainda. Não foi muito, foi 80 reais, mas... E eu dei ainda parte... falei... O mais, o que foi mais triste pra mim foi essa cena e também meus filho ficaram por muito tempo... quando alguém batia na porta meus filho ficava tudo nervoso. Ficou uma equipe aqui tarracando com eles e uma outra equipe pegou uma Kombi que um irmão arrumou e foi bater lá no Fórum. E nessa hora quem conhecia vereador ligou, quem conhecia prefeito, foi ligação pra todo mundo... até pra padre... abalou todo mundo. Graças a Deus eles vieram, deram a ordem e o policial que saiu daqui saiu foi zangado! E graças a Deus de lá pra cá não teve mais esse enfrentamento. (Mulher, jovem, diarista, moradora da ocupação há mais de 5 anos)

Assim, no que concerne à questão das ocupações urbanas, é possível se reconhecer, a partir do que emblematisa a situação narrada pelos ocupantes do edifício Santa Luzia, distopias protagonizadas pela atuação estatal, nas quais o direito à moradia é submetido à ficção de uma conjuntura normativa estanque e não sujeita à dialética que permeia este fenômeno.

Depreende-se daí uma postura interpretativa adotada pelo Poder Público, que nega o direito à moradia e o direito à vida urbana a partir de sua mescla com múltiplos elementos (o elemento humano, o elemento social e o elemento econômico) que se relacionam dinamicamente, abreviando-o a um mecanismo de redução de possibilidades (os direitos standardizados sob uma perspectiva individualista e homogênea e quase nada emancipadora).

Trata-se de uma atitude que, quando desqualifica o contingente humano e a participação popular, perde seu respaldo porque deixa de produzir uma aproximação dialética entre a sociedade civil e o Estado (SANTOS, 2007) que seja capaz de lhe afiançar legitimidade.

4.6 O Lugar do Poder Judiciário

Dez meses e vinte e cinco dias transcorridos da data em que restou homologado o “acordo” de transferência das famílias do Edifício Santa Luzia para programas de aluguel social e posterior inscrição no programa Minha Casa Minha Vida (TJMA, 2012, fls. 327-328), e nada tendo sido feito, o processo foi sentenciado pelo Juiz de Direito da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís.

A gente espera assim... ganhar esse poder de ficar. Porque a área aqui, meu amor é muito calma. A senhora pode ficar ali embaixo. Tem gente que tem medo. Tem taxista que tem medo de vim, porque é uma rua sem saída, é escuro, lá embaixo não tem iluminação nenhuma, não tem uma vigilância... (Mulher, idosa, professora aposentada, moradora da ocupação há mais de 5 anos)

Quando a gente chega de início a gente... não é uma boa impressão né? Aquela frente do prédio, entendeu? Arrumar a frente do prédio que esse é o cartão postal né? Até porque eu acho assim... nós todos que moramo aqui não tem onde morar...porque se a gente mora aqui... (Mulher, jovem, técnica de enfermagem, moradora da ocupação há menos de 5 anos)

A sentença, proferida em 24/08/2106 (TJMA, 2012), julga parcialmente procedente o pedido deduzido pela DPE, determinando a remoção do assentamento, sem, contudo, fornecer informações precisas sobre o destino dos moradores daquela ocupação (o que foi especificamente requerido em pedido subsidiário, deduzido pela DPE).

De fato, numa leitura abrangente das marcas da sentença, é possível reconhecer um estado de indefinição (aluguel social e futura inserção em programas habitacionais), este aparentemente priorizado, em detrimento de uma situação de moradia já consolidada, o que pode traduzir certa vulnerabilização do direito à moradia, quando cambiado por artifícios de compensações financeiras.

Esta impressão primeira, aqui inicialmente tomada como uma hipótese concebida por meio de um raciocínio intuitivo, precisa ser ponderada e contraditada pela via da decomposição analítica da decisão.

Para tanto, a análise do referido pronunciamento judicial será procedida

mediante sua compartimentação, que neste contexto poderia apontar para distintas variáveis. Entretanto, especializando-se a análise da sentença a partir da referência estabelecida pelas metas universais, materializadas na Agenda 2030 (OUNUBR, 2015), formulada pela Organização das Nações Unidas, cujo objetivo de número 11 é o de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, toma-se a opção de orientar a análise daquele recorte, tendo como foco de investigação a sua vocação em produzir cidades sustentáveis.

Desta feita, analisaremos o que restou decidido, inicialmente levando em conta variáveis que se relacionam com os custos da urbanização ou da reurbanização, quais sejam: custos sociais, custos econômicos e custos ambientais.

4.6.1 Quanto custa remover?

A análise arqueológica do discurso requer uma correlação entre poder, saber e sujeito, pela qual as falas analisadas não são tomadas a partir de suas rupturas, mas a partir das torções que elas assumem em torno do mesmo eixo (MACHADO, 2006).

Enfim, a análise arqueológica como descrição dos discursos não deve se fechar no interior do próprio discurso: deve articular o acontecimento discursivo com o não-discursivo, as formações discursivas com as não-discursivas. Ela permanece unicamente no nível do discurso, embora este seja seu objeto próprio, aquilo para o qual tudo converge, mas busque estabelecer uma relação com acontecimentos de outra ordem, seja ela técnica, econômica, social ou política. (MACHADO, 2006, p. 107)

A tarefa de analisar os discursos que circulam em torno do problema da ocupação do solo urbano não pode desconsiderar o fato de que tal fenômeno se materializa a partir de fatores diretamente relacionados a estratégias econômico-financeiras de planejamento, que qualificam a atividade urbanística e que, de forma indelével, conformam políticas de acesso à propriedade urbana e o custo financeiro e social que estas representam.

O Planejamento urbanístico, em nível municipal especialmente, ocasiona custos sociais muito grandes, pelos condicionamentos e limitações que impõe à atividade e aos bens particulares. Esses custos são, no entanto, amplamente justificados pelos fins coletivos colimados. Deve-se, contudo, procurar uma metodologia que busque realizar o máximo de satisfação do interesse coletivo com o mínimo de sacrifício para os indivíduos. A relação *custo/benefício* deve ser sempre uma preocupação do planejador, que precisa perseguir, sem descanso, o máximo benefício com o mínimo custo de toda espécie. (SILVA, 2012, p. 106)

José Afonso da Silva (2012) compreende que a implantação de processos de planejamento urbanístico deve atender a determinados critérios que o autor julga como fundamentais, tais como os critérios de exequibilidade e viabilidade. Ou seja, a elaboração de um plano deve atender aos custos exigidos para sua implantação, a fim de que sejam economicamente viáveis:

Os planos devem ser *economicamente viáveis*; deve-se extrair o máximo com o mínimo de dispêndio possível; o planejador deve ter sempre presente que, no plano, se devem poupar os recursos, de modo a que não se empregue mais que o necessário para atingir os seus objetivos. (SILVA, 2012, p. 107)

Por conseguinte, resta evidenciada a necessidade de acessar o feixe de relações que atravessa o lugar institucional de onde vem o discurso e que, no *corpus* analisado, enfrentam a questão do reassentamento dos moradores do Edifício Santa Luzia, identificando aquele problema a partir de sua feição social, porquanto retratado um conflito que envolve valores e distintas opções políticas.

Para uma análise operativa da das racionalidades que orbitam em torno do discurso do Poder Judiciário, será necessário adotarmos um movimento que possibilite o fluxo dos argumentos adotados no processo. Por isto, necessário será retomarmos os discursos dos atores institucionais até aqui já analisados.

Assim, vejamos aqui a postulação do MPE referente ao pedido de interdição e posterior demolição do prédio deduzido na chamada “ação 1” e colacionado aos autos da “ação 2” pela DPE.:

A lesão aos interesses difusos e da sociedade se encontra caracterizada posto que o risco de desabamento ou incêndio, e as péssimas condições estéticas e sanitárias do prédio ocupado contradizem as regras de direito urbanístico.
[...]
Dentro do mesmo espírito, a lei da delegada municipal nº 33, de 11 de maio de 1976, determina ao Município o dever de demolir e interditar prédios, nos seus artigos 541 e 546, ‘c’, sempre que o proprietário não quiser adotar as providências julgadas necessárias pelo Município, ou o prédio estiver sendo utilizado para fim diverso do que foi construído.
[...]
Ante o exposto com fulcro nos artigos 3º da Lei nº 7347/85 e 461 do Código de Processo Civil, propõe-se a vertente medida provisional de interdição contra o Município de São Luís que se espera ser julgada procedente a fim de que lhe seja imposta a obrigação de fazer consistente em:
1- Em prazo fixado na sentença, proceder o Município a interdição do prédio com sua desocupação, pela retirada dos moradores e promoção das medidas judiciais e extrajudiciais necessárias para abrigar os proprietários a recuperação do imóvel, evitando seu ou indevida ocupação, ou promover-lhe a demolição, sob pena de incidência de multa fixada por esse douto Juízo, consoante o art. 11, da Lei nº 7.347/85; (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52)

A rigor, sob a interpretação do que dispõe o texto constitucional, a ordenação do solo urbano e sua compatibilidade com a política urbana e a função social da cidade é tarefa que cabe, precipuamente, segundo o interesse local (MEIRELLES, 2012, p. 387), ao ente municipal. É o que se vê delimitado, conforme já discutido no capítulo 2, no artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

O prédio de que trata o pedido de desocupação tem seu histórico retratado nos autos pelo MPE e, adiante repisado pelo TJMA nos seguintes moldes, sucessivamente:

[...] Trata-se de condomínio edilício que foi posteriormente abandonado, não se sabendo a causa, e nem se houve *habite-se*.
Os fatos chegaram ao conhecimento do Ministério Público após remessa formulada pelo Ministério Público Federal, do relatório técnico emitido pelo [...] CREA-MA. Ao final o CREA-MA concluiu pela necessidade de identificação do proprietário, realização de nova perícia e remessa do trabalho a outros órgãos envolvidos. (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52)
Em contestação às fls. 123/143, o Município de São Luís reafirmou que o prédio não oferece risco de desabamento e que não há necessidade de intervenção sua na questão. Para isso, argumentou que o Edifício Santa Luzia é propriedade privada, e que não há laudo técnico que sugira sua demolição - que é sanção grave e não poderia ser aplicada se não cuidadosamente indicada por perito ou laudo - assim como que a obrigação de zelar pela conservação do bem não é do Município, e sim da Caixa Econômica Federal e da empresa S. M. Engenharia. Aduziu, também, que os gastos com a eventual demolição do prédio deveriam ser despendidos pelos que auferiram lucro com sua alienação - a CEF e a empresa já mencionada - e não pelo erário municipal. (TJMA/TJMA, 2012)

Ao se confrontarem os posicionamentos dos três sujeitos falantes ora identificados – MPE, TJMA e MSL – é possível distinguir em suas falas os seguintes elementos constantes: a presença de uma construção predial abandonada e, posteriormente, ocupada por um determinado número de pessoas, e sua origem dominial privada.

Para efeitos de instruir sua postulação, o MPE se baseia na necessidade de intervenção na propriedade privada, quando esta oferece riscos à integridade coletiva, construindo um caminho de representações pelo qual a presença do risco à incolumidade pública e a necessidade de demolição do Edifício é argumento posto a desqualificar todos os demais.

Fundamento da intervenção na propriedade e atuação no domínio econômico repousam na necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade. Os interesses coletivos representam *o direito do maior número* e, por isso mesmo, quando em conflito com os interesses individuais, estes cedem

àqueles, em atenção ao direito da maioria, que é a base do regime democrático do Direito Civil moderno. (MEIRELLES, 2012, p. 387)

Entretanto o argumento do interesse público, como interesse da maioria a se sobrepor sobre o de uma minoria qualificada, não é uma construção tão simples. Sua manipulação para efeito de se discernir acerca de um problema configurado numa ocupação urbana que sintomatiza o coletivizado déficit de moradia no país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016) deve levar em conta outros fatores que visem enfrentar aquela questão. Uma difícil equação, de fato.

a) Respeito indistinto e igual consideração

Mas, retornando-se ao ponto no qual o interesse da maioria é posto como pedra de toque, no discurso em que se busca a demolição do prédio ocupado, uma análise arqueológica de seus enunciados permitirá encontrar o ponto de equilíbrio desta racionalidade, que se organiza em torno do problema do perigo social.

Para isto, optamos por fazê-lo a partir de um raciocínio que permita conciliar liberdade e igualdade para efeito de se discernir sobre o direito à moradia de um determinado grupo de pessoas e o interesse público de toda uma comunidade.

Para Dworkin (2013), a justiça se funda no respeito indistinto e na igual consideração: “a consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política” (DWORKIN, 2013, s/p), o que o faz tomar a igualdade como um conceito controverso, uma vez que à mesma é possível destinar uma diversidade de respostas.

Ronald Dworkin, liberalista de princípios, busca construir seu pensamento em torno de um paradigma liberal que o distancie de ideias positivistas e utilitaristas. Portanto, o autor não consegue distinguir a igualdade dissociada da liberdade e do sentido de comunidade: “Uma concepção de igualdade é inútil, a não ser que descreva não só uma distribuição igualitária ideal, mas o que conta como aprimoramento equânime em uma distribuição claramente desigual”. (DWORKIN, 2013, p. 387)

O autor reorganiza o pensamento liberal-positivista sob a ótica de que existem direitos preexistentes: a igualdade de recursos; a liberdade com restrições e a comunidade dando substância ao princípio da tolerância liberal, tornam-se premissas de uma igualdade abstrata que, para Dworkin deve ser pensada sob o signo do igual respeito e da igual consideração (DWORKIN, 2013, p. 169).

Pensando naqueles dois elementos (o igual respeito e a igual consideração), o jurista se vale de uma ideia de igualdade pela qual todas as pessoas tenham a si destinadas uma parcela de recursos, com flexibilidade suficiente para arcar com os custos das opções que fazem, na medida em que “o esquema de propriedade privada da comunidade trata todos os membros com igual consideração” (DWORKIN, 2013, p. 204).

Do ponto de vista prático, a teoria da justiça de Ronald Dworkin articula-se em torno da distribuição igualitária dos recursos fundamentais, que resguardem o princípio da dignidade da pessoa humana, postos à disposição dos indivíduos para que estes possam, individualmente, desenvolver seus respectivos planos de vida.

A projeção liberal de Dworkin de que temos liberdade para exercer nossos respectivos planos de vida, ao passo que, igualmente, somos responsáveis por nossas escolhas, parece ser compartilhada por nosso Estado Democrático de Direito, quando este insere como norma constitucional o direito de propriedade associado à sua funcionalidade social¹⁰¹.

A função social da propriedade, além de princípio geral da atividade econômica, é o cerne da política urbana brasileira definida pela Constituição Federal, uma vez que admite intervenções estatais na esfera privada, condicionando o uso da propriedade urbana aos interesses da coletividade e à conformação das cidades como coletivos democráticos.

O bem-estar social é o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias. Nele se incluem as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados; são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos, das classes que compõem a sociedade. O bem-estar social é escopo da justiça social a que se refere nossa Constituição (art. 170) e só pode ser alcançado através do desenvolvimento nacional. (MEIRELLES, 2012, p. 661-662)

No que tange à garantia da função social da propriedade urbana e da função social da cidade, enquanto tarefa do Município, este o fará por diversos meios específicos de intervenção, justapostos na legislação infraconstitucional, tais como a desapropriação;

¹⁰¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade; (BRASIL, 1988)

a servidão administrativa; a requisição; a ocupação temporária e a limitação administrativa (MEIRELLES, 2012, p. 664).

b) Abandono: tratamento político de uma categoria jurídica

O “Caso Edifício Santa Luzia” sugere uma situação peculiar. Construído pela S.M. Engenharia, Ltda. e adquirido mediante financiamento já liquidado junto à Caixa Econômica Federal, os apartamentos foram posteriormente abandonados pelos seus proprietários, ficando à mercê de ações de vandalismo.

Quando adquiridas as unidades autônomas do Edifício Santa Luzia, de suas respectivas posses abdicando seus proprietários originários, tal situação consolidou, categoricamente, pelo decurso do tempo, a perda da propriedade por abandono, conforme antecipa o artigo 1.276 do Código Civil¹⁰².

Trata-se de um instituto do Direito Civil que consiste no ato de o proprietário se desfazer do que lhe pertence, sem, contudo, expressar manifestamente a sua vontade (VENOSA, p. 275, 2005). Para, Venosa, o abandono é percebido pelo comportamento do titular:

Uma vez abandonada, a coisa remanesce sem dono. Necessariamente a coisa não ocorre de imediato a apropriação por outrem. No entanto, configurado o abandono, qualquer pessoa pode ocupar a coisa. [...] Também no tocante aos imóveis, provado o abandono, qualquer pessoa pode deles se ocupar. O ocupante toma-lhe a posse e não a propriedade, a qual requererá o lapso de usucapião. (VENOSA, 2005, p. 275)

O abandono do Edifício Santa Luzia, associado ao não pagamento de tributos, demandaria por parte do Município de São Luís a diligência de arrecadá-lo, a fim de incorporar o bem abandonado ao erário público, o que, não tendo sido feito em tempo hábil, findou por promover a criação de mais um vazio urbano, obsoleto e, indubitavelmente, disponível à ocupação¹⁰³.

¹⁰² Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. (BRASIL, 2002)

¹⁰³ Do ponto de vista urbanístico, essas transformações resultaram em uma série de problemas comuns que vêm afetando as nossas cidades hoje. O abandono das áreas centrais metropolitanas pelo setor industrial e a conseqüente degradação urbana de espaços com potencial tão evidente de desenvolvimento – afinal, dotados de preciosa infraestrutura e memória urbana – é face da mesma moeda que expõe a urbanização

O Estatuto da Cidade também impõe ao ente municipal a fiscalização da subutilização de imóveis situados no perímetro urbano, a fim de zelar pela função social da cidade¹⁰⁴.

De igual forma, a recente Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 estabelece a possibilidade de arrecadação pelo Município, dos imóveis urbanos privados abandonados, na condição de bem vago, passando ao domínio público, nos termos do art. 1.276, do Código Civil, com destinação prioritária aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S (aplicável a núcleos urbanos informais, ocupados por população de baixa renda).

Desta feita, a ocupação do Edifício Santa Luzia atesta, dentre outras coisas, a omissão do Município em gerenciar os espaços urbanos e dar cumprimento à sua função constitucional de administrar com diligência a cidade.

Uma vez alvo de sucessivas ocupações e hoje habitado de forma consolidada por 33 famílias que nele residem, o Edifício Santa Luzia demanda um olhar humano, cuidadoso no que tange à definição de seu destino, o que deve levar em conta, além dos custos que gravitam em torno de qualquer intervenção, a percepção das necessidades das pessoas que lá vivem.

Aqui a tranquilidade né? A locomoção também pra onde a gente trabalha... e também porque uma área que nem a nossa, tranquila, aqui nenhuma parte do São Francisco você vai encontrar... que nem uma hora dessa você tá aqui... as crianças aqui brincam o dia todinho, não tem carro transitando, nem nada, essa tranquilidade né... então hoje você ir pra um local que a criança não vai poder brincar, não vai poder ter um espaço, não vai poder ter nada. (Homem, jovem, vendedor autônomo, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Um apartamento desse aqui localizado perto de tudo, perto de escola, perto da feira, então isso também eu gostei que é perto de tudo. [...] Eu trabalho aqui perto, vou andando, meus filhos também vão pra escola a pé. É perto de uma delegacia, é perto de uma feira, é perto de um hospital, que é o Socorrinho e outra coisa, é longe de bumba-boi, é longe de carnaval de rua, é longe de tudo que é bagunça desse estilo, entendeu? Os apartamento todos, são todos bem

ilegal, porém real incontornável de nossas periferias. As consequências desse chamado espraiamento urbano são dramáticas em termos de total insustentabilidade ambiental, social, econômica e urbana (ocorre, invariavelmente, em área de proteção ambiental). (LEITE, 2012, p. 9)

¹⁰⁴ Art. 5º. 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.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

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

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis. (BRASIL, 2001)

ventilado, são todos claro, não fica aquela coisa, aquela escuridão. (Mulher, jovem, diarista, moradora da ocupação há mais de 5 anos)

Para tanto, podemos orientar este olhar cuidadoso, qualificando-o a partir da ideia dworkiana de igual respeito e igual consideração, para efeito de que, aos ocupantes daquele assentamento, lhes seja imposto um destino justo e defensável, na medida em que se mostre “tecnicamente viável para atenuar a desigualdade distributiva” (DWORKIN, 2013, p. 236) e promover a justiça social.

c) Remover por quê?

Para Dworkin, liberdade e igualdade, como virtudes políticas fundamentais, não podem entrar em conflito (DWORKIN, 2013, p. 249).

A partir deste entendimento e tomando-se o direito à moradia como um direito universal a demandar seu acesso igualitário e indistinto a todas as pessoas, sugere-se que, no “Caso Edifício Santa Luzia”, a análise – e não a interpretação – da prática discursiva, manejada pelo MPE – a de justificar a desocupação do imóvel, ante o risco de seu desabamento – e sua subsequente incorporação ou repetição pelo TJMA, requererá um processo de decifração voltado a categorizá-la ou não como um dispositivo de restrição da liberdade de ocupar um prédio abandonado, situado em área privilegiada da cidade.

Porquanto, serão decompostos tais enunciados não na extensão das falas que os representam, mas na profundidade, ou seja, fazendo-o no sentido de extrair de seus argumentos, fragmentos que permitam conhecer a partir de quais regras eles se formam e quais práticas não discursivas podem ser a ele combinadas.

Foucault se interroga sobre a natureza e a função estratégica dos diferentes dispositivos. Procura dar conta do sentido do conceito tal como é definido pelos discursos da própria época. Do espaço colateral ao discurso (eventos políticos, instituições, processos econômicos) e do espaço correlativo (lugares, pontos de vista) nele contido. As noções de não discursivo e de dispositivo remetem para interações com outras análises, como a dos aparelhos ideológicos do Estado, de Althusser (1987). (THIRY-CHERQUES, 2010, p. 226)

Aqui, neste ponto, avançando um pouco na trajetória processual do “Caso Edifício Santa Luzia”, para o momento em foi determinada por sentença a remoção daquele assentamento, vai-se encontrar, na fala do Poder Judiciário, uma coerência com o itinerário enunciativo hegemônico construído ao longo de todo o processo.

Sua fala se manifesta através de um discurso segundo o qual, ao fundamentar sua decisão, deliberando pela desocupação do prédio, o Poder Judiciário busca o resultado prático da decisão, mesmo que em detrimento da função pública da municipalidade de gerir democraticamente os espaços urbanos, o que revela uma preocupação mais institucional do que, realmente social ou humanista.

Deste modo, frente à garantia fundamental prevista no artigo 5º. XXXV, segundo a qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", o qual, na espécie, reveste-se de maior importância face aos riscos de ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito social da moradia, mostra-se possível que o Poder Judiciário imponha à Administração Pública a tomada de medidas necessárias a assegurar direitos constitucionalmente garantidos, o que no caso concreto se reveste na determinação para que o Município de São Luís promova o reassentamento dos moradores em conformidade com programas de habitação adequados. Anotado, no entanto, que o reassentamento imediato é impossível e para garantir o resultado prático equivalente à tutela ora deferida, também é necessário determinar a inserção dos ocupantes do edifício em programa de aluguel social, até que a alocação aconteça - conforme outras decisões deste juízo em casos análogos. (TJMA/TJ/MA, 2012)

Essas práticas discursivas concorrem entre si, no sentido de produzirem verdades, mediante uma polarização ou uma relação de forças que evidenciam situações de poder, para efeito de sua predominância, as quais, como dito, Foucault chama de práticas não discursivas (FOUCAULT, 2012).

Esta relação de forças de que trata o autor pode ser reconhecida – agora retrocedendo um pouco na trajetória processual – no apagamento que se sucedeu na fala da DPE, quando a mesma, na petição inicial, fundamenta seu pedido de regularização fundiária, dentre outras coisas, pautando-se na inércia do Poder Público Municipal:

Decerto, instado a prestar apoio técnico e financeiro para restauração do prédio, o Município de São Luís, conquanto reconheça as dificuldades financeiras dos moradores, o estado de insegurança jurídica da posse da comunidade, bem como a necessidade e a viabilidade de recuperação da edificação, quedou-se inerte consoante se depreende do teor do expediente em apenso da procuradoria geral do município hora transcrito: [...].” (DPE/TJMA, 2012, p. 04-05)
 (...)

 “Com efeito, revela o Município de São Luís não compreender seu papel de destaque na nova ordem jurídico-urbanística inaugurada com a Constituição Cidadã e consolidada no Estatuto das Cidades, bem como o conteúdo e o alcance dos novos direitos e instrumentos que dela emergem, dentre os quais, o direito a uma política de regularização fundiária lato sensu, voltada para construção de um urbanismo popular e a ruptura da segregação sócio-espacial.” (DPE/TJMA, 2012, p. 06)

No campo da produção dos discursos, Foucault discerne sobre um princípio de rarefação que o mesmo chama de *autoria*, pelo qual as falas são tomadas não a partir do sujeito falante, mas de sua função, ou seja, de sua articulação ou de seu agrupamento, significação e coerência com uma lógica formal, hegemônica, adequada aos paradigmas que se sobrepõem, a partir de um jogo de prevalências (FOUCAULT, 2014, p. 25).

A estrutura da edificação e sua habitabilidade são contestadas pelo MPE em sua aparência e substância, a partir de um argumento que funciona como um enunciado que interdita toda e qualquer outra racionalidade que se possa desenvolver em favor da recuperação do prédio, para benefício de seus moradores, tornando-se óbice a qualquer solução de continuidade a ser pensada para aquela ocupação, a exemplo da usucapião:

[...] um edifício denominado Santa Luzia, situado na Rua dos Faveiros, Quadra 22, Loteamento Jardim Renascença, Gleba A, inacabado, foi ocupado por populares que ali passar uma viver sem nenhuma condição de salubridade ou segurança. Conforme se demonstrará, a edificação apresenta sérios riscos de colapso, quer por desabamento ou incêndio.

[...]

Eis as razões de fato que motivaram ao Ministério Público pleitear a tutela jurisdicional do Estado, com o fim de compelir o Município de São Luís a interditar, desocupar e, sendo necessário, demolir a edificação, assegurando assim o respeito à ordem urbanística.

[...]

Da liminar:

Consoante demonstram os fatos narrados e os sucessivos relatórios do CREA-MA, SEMTHURB e Corpo de Bombeiros, e as fotografias que os acompanham, os riscos de desabamento ou incêndio é real, iminente e grave, podendo atingir grande área, o que caso se concretize, trará graves prejuízos alguns dos quais irrecuperáveis como as vidas humanas o que caracteriza o periculum in mora.

Sendo matéria pacífica a contida no art. 1.280 do Código Civil e na lei municipal citada de que prédios com risco de desabamento devem ser interditados, resta caracterizado o fumus boni iuris quanto à pretensão deduzida nessa lide. [...]

Dessarte [sic] requer o Ministério Público nos termos do art. 12 da lei nº 7.347/85 a concessão de liminar, sem justificação prévia, para determinar ao requerido a interdição do prédio e a retirada dos ocupantes. (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52)

Quando em pauta a necessidade de desocupação de um edifício que há décadas serve de moradia para famílias de baixa renda, a admissão ou a rejeição desta via de solução deve se construir mediante um sistema de aferição adequado, dentre os quais aqueles que envolvam parâmetros de sustentabilidade urbana.

Para Landry (2013), o significado dos locais nas cidades tem sido medido por um sistema que o autor qualifica como ultrapassado. Por isto, quando ele se refere ao planejamento de uma cidade criativa, sugere parâmetros de correção de problemas que

não se limitem a “quantidades estáticas”, mas que envolva indicadores tais como: “a força ou os fluxos de informações, conexões, ligações, reputação, presença icônica e outros fatores menos tangíveis” (LANDRY, 2013, p. 54).

O reconhecimento da plausibilidade do argumento de demolição certamente deve se amparar em instrumentos periciais consistentes que possam, idoneamente, fornecer este diagnóstico: “qualquer transformação começa por um bom diagnóstico” (LEITE, 2012, p. 132).

A constatação de que a edificação apresenta patologias¹⁰⁵ em sua estrutura, a ponto de comprometer sua habitabilidade, requer vistoria detalhada e planejada, a fim de que seja possível definir suas condições estruturais e, a partir daí, deliberar-se acerca das providências a serem tomadas. Ainda assim, trata-se de um problema de difícil solução.

Chamados “problemas difíceis”, são aparentemente intratáveis, compostos de dilemas e assuntos interligados, questões políticas, econômicas e sociais. Os problemas difíceis não podem ser enfrentados pelos métodos tradicionais, em que são simplesmente definidos, analisados e resolvidos em passos sequenciais. Eles têm características que tornam o tradicional pensamento de cima para baixo, menos capaz de resolvê-los. Não há nenhuma visão “correta” definida ou específica de formulação do problema; e diferentes grupos interessados veem o problema e a solução de forma diferente, muitas vezes com pontos de vista ideológico muito profundos. Os dados são frequentemente incertos, difíceis de ser adquiridos ou ausentes. Eles estão ligados a outros problemas e cada solução revela novos aspectos do problema que precisam de ajuste. (LANDRY, 2013, p. 54)

Uma das estratégias a serem adotadas para a solução de problemas difíceis como o do tipo, é o levantamento de patologias em construções, que deve ser realizado mediante a confecção de “planilhas de coleta de dados e vistorias realizadas nos ambientes internos dos edifícios” (DE OLIVEIRA, et al, 2012, p. 2291), dentro de um determinado período de tempo, para que se chegue a definir a situação do imóvel e, assim, “embasar um diagnóstico com maior riqueza de detalhes técnicos” (DE OLIVEIRA, et al, 2012, p. 2.291).

Considere-se que, durante o tempo em que o prédio foi alvo de sucessivas ocupações, o mesmo sofreu reformas parciais, executadas por seus moradores, “mediante expedientes de autoajuda e solidariedade local” (KOWARICK, 2009, p. 86), com isto sendo efetuadas alterações na sua estrutura.

¹⁰⁵ Patologias: Defeitos que ocorrem nas pinturas ou em outras fases das construções, novas ou velhas, por ação de agentes atmosféricos, erros de aplicação/construção ou inadequação dos materiais aplicados. (www.engenhariacivil.com/dicionario/patologias)

A gente foi ajeitando aos poucos. Na época a gente se juntamos, cada um contribuiu da sua forma e à sua maneira, outros não tavam nem aí pra nada, então assim... a gente fazia uns mutirões nos caso... principalmente nos pilares. Fizemos cinco pilares nesse lado de cá, fizemos mais dois nesse lado de cá. Então tudo isso pra dar uma certa segurança pra gente na época. Instalação hidráulica aí na época estava tudo quebrada, a gente consertamos, pra gente ter por ao menos um pouco de segurança. (Homem, jovem, vendedor autônomo, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Valendo-se das palavras de Kowarick (2009b): “com ajuda de parentes, amigos e conterrâneos, a família, lentamente, vai ampliando, ou reformando uma casa, plena de significados materiais e simbólicos” (KOWARICK, 2009b, p. 86). De fato, a autoconstrução traz a reboque o resgate de uma proteção social e econômica negada pelo Estado e pelo capitalismo predatório e reforça, segundo o autor (KOWARICK, 2009, p. 211), os laços de sociabilidade primária entre as pessoas que se mobilizam neste sentido. Decerto, isto pode ter contribuído para a consolidação da ocupação do Edifício Santa Luzia e o estabelecimento dos laços de vizinhança e afeto observados por ocasião da pesquisa de campo.

O certo é que, contrapondo-se ao pedido de interdição e demolição do prédio deduzido pelo MPE, na “ação 1”, a DPE, ao ajuizar a “ação 2”, inseriu na pauta de discussão a possibilidade de recuperação do edifício e sua regularização fundiária em favor de seus ocupantes.

Cumprir observar, porém, que não obstante citado empenho dos moradores em recuperar seu local de moradia, tratando-se de assentamento informal vertical, constituído por pessoas pobres, o prédio ainda apresenta algumas desconformidades urbanísticas e de infraestrutura, o que, estando àquela época em maior número, teriam ensejado, no ano de 2008, seu pedido de interdição pela Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís.

A par da situação de irregularidade exposta, e tensionando uma solução administrativa para o caso, buscou-se, sem êxito, nos últimos 3 anos, a adoção de medidas pelo Município de São Luís visando a regularização fundiária e urbanística do Edifício Santa Luzia em favor de sua comunidade de moradores. (TJMA, 2012, p. 04-05)

(...)

Ora, ainda que configurados os elementos necessários a declaração de usucapião do prédio, como sugere a procuradoria do ente municipal, a comunidade não possuiria condições financeiras para efetivar, sem o suporte do Município de São Luís, a totalidade das medidas de adequação da infraestrutura do prédio às exigências urbanísticas e de segurança.” (DPE/TJMA, 2012, p. 07)

Para dar autoridade à sua fala, a DPE vale-se de elementos heterogêneos, estes qualificados por laudos técnicos juntados à inicial, cujos respectivos teores apontavam a

possibilidade de intervenções na estrutura do prédio, o que garantiria a permanência das famílias lá inseridas.

À vista dos fatos observados de modo visual, porém suficiente para seu diagnóstico, concluímos:

O Edifício Santa Luzia está necessitado de uma intervenção em seus sistemas construtivos, de acordo com a inspeção predial realizada. Assim é que, fachadas, esquadrias, instalações hidro-sanitárias, elétricas e de águas pluviais terão que sofrerem intervenção minuciosa, no intuito de recuperá-los. O sistema estrutural poderá sofrer a ação de recuperação, tendo em vista a necessidade de ser investigada a provável oxidação das ferragens em vigas pilares ou lajes.

Sugerimos aos responsáveis pelo o imóvel em tela que sejam realizados com brevidade os serviços de recuperação do mesmo, não deixando de haver compatibilidade entre as obras de reforma e a permanência dos moradores no prédio sobre a responsabilidade do engenheiro responsável pela obra [...]. Concluímos afirmando que, após a sua recuperação, o imóvel estará apto a se enquadrar dentro de um programa de Manutenção Preventiva, mediante a NBR-5674/1999, manutenção é essa tecnicamente mais viável do que outros tipos de procedimentos e também mais racional e barata.

Esse é o nosso parecer. (Parecer CREA/MA - TJMA, 2012, p. 22)

Em função de todo exposto acima, de acordo com a inspeção realizada concluímos que a edificação do Edifício Santa Luzia necessita de reparos emergenciais em suas instalações (hidro-sanitária, elétrica, comunicação e de prevenção e combate a incêndio), esquadrias de alguns apartamentos, revestimento externo (reboco e pintura) e na pavimentação do pilotis.

Já as estruturas de concreto armado (pilares, vigas e lajes) necessitam de pequenos reparos de recobrimento da ferragem exposta no pavimento pilotis, o que já está sendo feita de forma paliativa pelos moradores do Edifício Santa Luzia. [...]

Em função do exposto acima, conclui-se que a recuperação do imóvel em análise deve ocorrer o mais breve possível, tendo em vista que as condições atuais de habitabilidade residencial não são as ideais. No entanto, aparentemente, não se vê maiores problemas na permanência dos moradores no imóvel até que tais problemas sejam sanados. (Parecer Systemas Engenharia Ltda. - TJMA, 2012, p. 26-27)

Tais elementos heterogêneos ingressam nos enunciados na condição de dispositivos¹⁰⁶ capazes de produzir determinadas representações entre as práticas discursivas, ou o que resta representado por meio da linguagem; e as ações humanas, ou as práticas no domínio do não discursivo, constituindo um “domínio de atualidade”

¹⁰⁶ Para Foucault, a ideia de dispositivo, muito embora não abordada de forma direta em sua obra, pode ser identificada nas margens de sua construção teórica que vai da arqueologia à genealogia. O dispositivo seria composto por elementos heterogêneos, localizados entre o que é dito e o que é feito. Consiste, em Foucault, o fazer, uma rede que interliga elementos presentes em leis, instituições e enunciados e que se relacionam ao poder, produzindo saber. Os dispositivos correspondem a uma urgência histórica, o que lhe dá a feição de uma tática, uma estratégia para responder a uma certa urgência de um imperativo histórico. (GREGOLIN, 2016)

(FOUCAULT, 2012, p. 72), a fim de produzir subjetividades que se constroem no dizer e no fazer.

Seguindo toda a trajetória processual dos autos, nos quais retratado o “Caso Edifício Santa Luzia”, aqui tomado como monumento da pesquisa¹⁰⁷, vê-se que, muito embora sua tese central se construa em torno da questão da habitabilidade do prédio, paradoxalmente, a instrução processual que lá é realizada não esmiúça a aparente discrepância entre o substrato das afirmações contidas nos discursos da DPE e do MPE.

A aptidão do Edifício Santa Luzia para o que se requereu, acerca de sua regularização fundiária em prol de seus ocupantes, foi um questionamento que, embora suficientemente presente nos autos, foi negligenciado durante toda a condução do processo.

A antinomia que se revela entre duas afirmações categóricas – uma, a de que o prédio corre sérios riscos de desabamento e, portanto, compromete a incolumidade pública e a segurança de seus próprios ocupantes; e outra, a de que a habitabilidade do prédio torna-se viável após sua recuperação – requer a investigação perfunctória destes dois conteúdos em suas interfaces com o Direito Urbanístico e os Direitos Humanos.

d) Eu não sou da sua rua?

Aqui surge a necessidade de se investigar os mecanismos processuais adotados para a solução do conflito, em referência àqueles dois argumentos que o estruturam (risco de desabamento *versus* habitabilidade), na medida em que, para tanto, a oposição das falas da DPE e do MPE precisariam ser qualificadas, a ponto de serem avaliadas em profundidade.

Verificou-se que o desenvolvimento dos atos processuais da “ação2”, monumento da pesquisa, se deu obedecendo a seguinte ordem de debates:

- 1) Petição inicial ajuizada pela DPE em face do MSL, com a juntada de documentos e fotografias que atestam a situação da ocupação e, ainda de dois laudos periciais que concluem pela habitabilidade da construção o que, segundo a tese levantada, respaldaria sua regularização fundiária;

¹⁰⁷ O processo arqueológico consiste basicamente em uma análise documental que tem como propósito individualizar formações discursivas, isolar pertinências, descrever relações, definir conjuntos e as séries de enunciados que formam o discurso. Os documentos são entendidos não como textos a serem interpretados, mas como monumentos a serem analisados. (THIRY-CHERQUES, 2010, p. 224)

- 2) Intimação do MPE e do MSL para se manifestarem sobre o pedido de liminar deduzido pela DPE;
- 3) Manifestação do MPE requerendo a retirada dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, conforme já demandado na “ação 1” (processo nº 3221/2008);
- 4) Manifestação do MSL afirmando que o prédio não corre o risco de desabar;
- 5) Decisão interlocutória de indeferimento da liminar pleiteada pela DPE;
- 6) Contestação oferecida pelo MSL, ratificando o posicionamento anterior;
- 7) Juntada de cópia de agravo de instrumento interposto pela DPE, contra a decisão que negou a liminar, outrora postulada em favor dos ocupantes;
- 8) Decisão proferida nos autos do agravo, na qual mantida a decisão do juízo *a quo*;
- 9) Audiência de conciliação na qual restou frustrada tentativa de acordo, havendo a imposição do cadastro das famílias do Edifício Santa Luzia em programas de habitação, sob pena de multa;
- 10) Embargos de declaração opostos pela DPE, em face da decisão proferida na audiência de conciliação;
- 11) Juntada de cópia de agravo de instrumento interposto pelo MSL, contra a decisão proferida na audiência de conciliação;
- 12) Decisão de rejeição dos embargos de declaração;
- 13) Juntada de cópia de agravo de instrumento interposto pela DPE, contra a decisão que rejeitou os embargos;
- 14) Manifestação do Tribunal de Justiça, negando provimento aos dois últimos agravos;
- 15) Nova audiência de conciliação, na qual, ausentes o Ministério Público e os ocupantes do Edifício Santa Luzia, foi celebrado um “acordo”, por meio do qual as famílias seriam removidas do prédio e inscritas em programas de aluguel social para, posteriormente, serem cadastradas no Programa Minha Casa Minha Vida;
- 16) Relatórios sociais provindos das estruturas administrativas do Município de São Luís, a exemplo do CRAS e, finalmente;
- 17) Sentença definitiva na qual condenado o MSL a promover o reassentamento dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, inserindo-os em programa de aluguel social até que seja realizado o reassentamento.

A exata trajetória da cognição processual, milimetricamente transcrita, permite a análise das condições de emergência dos discursos e de sua articulação com as regras

de Direito Urbanístico, mediante artifícios de inclusão e repartição de enunciados (THIRY-CHERQUES, 2010, p. 229).

A Constituição de 1988 ressignificou as cidades, dando-lhes natureza jurídica ambiental¹⁰⁸, isto porque, para a condução das ações referentes à política urbana, previstas nos artigos 182 e 183 e especializadas no Estatuto da Cidade¹⁰⁹, estas deverão ter como referência os princípios de proteção ao ambiente artificial (FIORILLO et al, 2014, p. 54).

No panorama da eficiência da justiça ambiental, quando o foco é a política urbana e a hábil aplicação das regras de direito urbanístico, transcender o tema de sua distribuição e redistribuição, passa pela estratégia de reconhecimento de diferenças fundamentais, nas mais diversas situações de luta pelos espaços urbanos e pela segurança da posse, o que requer uma postura de análise bivalente das origens culturais e econômicas das diversas injustiças, em busca de soluções eficientes de sustentabilidade (BELLMONT 2013, p. 104).

O direito à terra urbana se caracteriza como fundamental à pessoa humana, na medida em que é a partir do território que todos os demais direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal poderão ser realizados/exercidos concretamente, em proveito dos brasileiros e estrangeiros residentes no país. (FIORILLO et al, 2014, p. 85)

O artigo 6º da Constituição Federal, uma vez articulado ao artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001)¹¹⁰, coloca o direito à moradia como um direito social vital, posicionado em hierarquia superior e, por isto, de aplicabilidade imediata e vinculativa dos entes estatais.

Através dessa normativa os elementos constitutivos do direito à moradia são definidos como: (i) a *segurança jurídica da posse*, que se destaca através da

¹⁰⁸ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

¹⁰⁹ 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. (BRASIL, 2001)

¹¹⁰ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (BRASIL, 2001)
(...)

utilização de instrumentos que garantam a segurança dos ocupantes informais contra despejos forçados; (ii) a *disponibilidade de serviços, materiais e facilidades e infraestrutura*; de forma a garantir acesso à saúde, a segurança, comodidade e nutrição, acesso aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para cozinhar, ao aquecimento e à iluminação, a instalações sanitárias e de asseio, armazenamento de alimentos, de eliminação de resíduos, de drenagem e a serviços de emergência; (iii) *custo acessível da moradia*; os custos pessoais ou de domicílio associados à habitação não podem impedir nem comprometer a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas; (iv) *habitabilidade*; a moradia deve oferecer espaço adequado para se proteger das intempéries climáticas, das ameaças à saúde e de riscos estruturais, garantir a segurança física (v) *acessibilidade*; acesso prioritário aos mais desfavorecidos; (vi) *localização adequada*; local que permita o acesso a opções de emprego, a serviços de atendimento à saúde, escolas, centros para atendimento de crianças e outros serviços sociais; (vii) *adequação cultural*; a maneira como a moradia construída, os materiais de construção usados, as políticas em que se baseia devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. (FRANZONI et al, 2014, p. 979)

Embora extensa, a citação acima transcrita revela-se útil por tentar ser o mais abrangente possível em listar os indicadores mais significativos a partir dos quais o direito à moradia pode ser decifrado e, assim, uma vez em pauta sua exequibilidade, devem ser aqueles elementos tomados como referência para solucionar conflitos fundiários urbanos.

Deste modo, o argumento de inabitabilidade e conseqüente proscricção de um prédio no qual consolidada uma ocupação de décadas, constitui-se como variável que só poderá transpor a barreira interpretativa daqueles indicadores, caso efetivamente demonstrada a inviabilidade de sua regularização.

A recente Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, substitutiva da Medida Provisória 759/2016, alterando significativamente a Lei nº 11.977/1999 (Programa Minha Casa Minha Vida, no qual incluído o Programa de Habitação Urbana), definiu, no artigo 13, duas espécies de regularização fundiária urbana: a Reurb-S (aplicável a núcleos urbanos informais, ocupados por população de baixa renda) e a Reurb-E (aplicável às situações de ocupações irregulares residuais, ou seja, aquelas não qualificadas na primeira hipótese)¹¹¹.

O “Caso Edifício Santa Luzia” apresenta uma feição capaz enquadrá-lo na primeira hipótese. Isto é, numa ótica de análise discursiva, esta via de solução surge no

¹¹¹ Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (BRASIL, 2017)

discurso da DPE como uma superfície de emergência¹¹², a demarcar outro paradigma que subverte a dinâmica global e hegemônica da cidade, qual seja a de solucionar o problema das ocupações urbanas pelo signo das remoções, prática histórica da qual decorre a expansão da cidade, que traz como resultado a transferência dos dilemas da habitação e a demanda por políticas públicas urbanas para outras áreas distantes do campo de visão da cidade real/legal, numa lógica de produção de *mais do mesmo*.

Esta dinâmica pode ser aqui bem explicada por Milton Santos:

Nessas condições, cada solução se impõem como um problema. Melhorar uma via pública significa aumentar também a possibilidade de implantação ou melhoria do transporte público e criar uma valorização que acabará por expulsar daquela vizinhança os mais pobres. Instalar um novo serviço público (água, esgotos, eletricidade) acaba por ter o mesmo resultado, pelas mesmas razões. E a necessidade (nova) de pagar por esses mesmos serviços pesa sobre orçamentos reduzidos e apressa o processo de expulsão. Todo melhoramento numa área pobre faz dela o teatro de um conflito de interesses com as classes médias em expansão, para não falar das classes altas. A rapidez com que se instala o processo de verticalização (Souza, 1989) tem como paralelo um processo de suburbanização. Como o número de pobres se expande ainda mais depressa, há pressão pela terra também entre os pobres, e o resultado é uma expansão geográfica da cidade, periferização que se dá com a criação de vazios, graças ao modelo rodoviário. É um equívoco pensar que problemas urbanos podem ser resolvidos sem solução da problemática social. É esta que o comanda e não o contrário. (SANTOS, 2013, p.125)

A contrapor a emergência desta nova dialogicidade, a arqueologia aqui empreendida encontra no discurso do MPE o que Foucault vai chamar de grades de especificação, como estratégia de hierarquização do discurso, a partir da qual os indicadores referentes ao direito à moradia tais como a segurança jurídica da posse; a disponibilidade de serviços materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível da moradia; habitabilidade; localização adequada; adequação cultural, etc., serão apreciados a partir da lente da alegação de patologias existentes na construção a lhe comprometer a habitabilidade.

Tomado o processo no qual retratado o caso da ocupação do Edifício Santa Luzia, como o monumento da presente análise, lá não foi possível distinguir a realização de atos instrutórios concernentes à averiguação das condições estruturais do prédio em questão.

¹¹² Foucault chama de ‘superfície de emergência’ o conjunto de condições de possibilidade – institucionais, cognitivas, históricas – que demarcam o surgimento de novas práticas discursivas. Essas superfícies de emergência não são as mesmas nas diferentes sociedades, em diferentes épocas e nas diferentes formas de discurso. (NOGUEIRA et al, 2007, p. 847)

A lógica processual comum, regente da ação civil pública na qual postulada a regularização fundiária do Edifício Santa Luzia, é padronizada por uma ritualística que consagra uma cognição plena e exauriente dos argumentos de fato e de direito debatidos nos autos, a possibilitar a emissão de um pronunciamento de certeza sobre a controvérsia emoldurada pelas partes (CÂMARA, 2016), admitindo, assim, uma racionalidade linear pela qual é possível distinguir a necessária instrução processual a fim de investigar fatos contraditórios¹¹³.

Em preciosa lição acerca dos planos de cognição, Kazuo Watanabe (2000) sistematiza-os em duas dimensões: a dimensão horizontal e a dimensão vertical:

Numa sistematização mais ampla, a cognição pode ser vista em dois planos distintos: *horizontal* (extensão, amplitude) e *vertical* (profundidade). No plano horizontal, a cognição tem por limite os elementos objetivos do processo [...]. No plano vertical, a cognição pode ser classificada, segundo o grau de sua profundidade, em exauriente (completa) e sumária (incompleta). (WATANABE, 2000, p. 111).

Assim, o citado autor nos ajuda a compreender que, no exercício da cognição, a autoridade judicante, de início, verifica as condições de procedimentabilidade do feito para, num segundo momento, debruçar-se sobre sua materialidade (WATANABE, 2000), com a finalidade de fornecer uma resposta que, a depender do tipo de tutela jurisdicional requerida, pode ter índole sumária (quando concedida num juízo superficial de probabilidade) ou exauriente (no caso de um juízo profundo de certeza).

Há no monumento da pesquisa uma controvérsia, configurada num litígio fundiário urbano, qualificado pela rejeição da possibilidade de regularização fundiária do prédio, ante a alegação ministerial de que estaria o mesmo prestes a ruir, manifestação esta contraditada pela DPE e, mesmo, desprestigiada pelo próprio MSL:

Alega a Defensoria Pública Estadual que o referido imóvel apresenta sérios riscos de desabamento, decorrente das péssimas condições estéticas e sanitárias do prédio.
Ocorre que o imóvel não está abandonado, muito menos em ruínas, em escoras e lixo no terreno.
Ademais, se analisarmos tal argumento da Defensoria Pública Estadual (abandonado e deteriorado) e dermos provimento no seu pedido, estaremos diante de um grande prejuízo ao erário público, uma vez que inúmeros prédios no Município de São Luís encontram-se com fachadas em péssimo estado de conservação. (MSL/TJMA, 2012, p. 105-108)

¹¹³ Art. 375. O juiz aplicará as regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece e, ainda, as regras de experiência técnica, ressalvado, quanto a estas, o exame pericial. (BRASIL, 2015)

Deste modo, para efeito de solução daquele debate, nítida seria a necessidade de abertura da fase instrutória, a fim de que nela fossem investigadas as condições estruturais do Edifício Santa Luzia, este tomado como objeto de prova.

Não é qualquer fato que precisa ser provado em juízo, o objeto da prova recai sobre os fatos relevantes e pertinentes para a formação da convicção do juiz diante dos limites objetivos e subjetivos da postulação, estabelecida no momento do saneamento (Art. 329,II). (BUENO, 2016, p. 351)

Segundo Bueno (2016, p. 372), a prova pericial, consistente em exame, vistoria ou avaliação (artigo 464, do CPC)¹¹⁴, é aquela que demanda, para efeito de conhecimento de seu objeto, determinados conhecimentos técnicos os quais não necessariamente deverá dispor o Magistrado. Câmara (2016, p. 259) aponta para o fato de que, na prova pericial, esta deve ser realizada por profissional que detenha especialização no objeto da perícia e, ainda, que, tratando-se de perícia complexa, de conteúdo multidisciplinar, surja a necessidade de nomeação de mais de um perito para a materialização deste meio de prova.

Destaque-se também a inspeção judicial como meio de prova pertinente à eficiente instrução da causa, prevista a partir do artigo 481 do CPC¹¹⁵, que dá ao juiz, até mesmo de ofício, a possibilidade de inspecionar o objeto do litígio, podendo inclusive ser auxiliado por peritos, a fim de se inteirar acerca dos elementos da demanda (BUENO, 2015, p. 376).

Segundo o andamento da causa tomada como campo empírico para a presente discussão, finalizada a fase postulatória da demanda, seguiu-se a juntada de relatórios sociais levados a cabo pelo CRASS e, logo na sequência, o proferimento de sentença definitiva na qual determinada a remoção dos moradores do Edifício Santa Luzia:

Por todo o exposto, com arrimo no que preceitua o artigo 269, I, do Código de Processo Civil, ACOLHO parcialmente o pedido formulado pela Defensoria Estadual do Maranhão e, por conseguinte, CONDENO o MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS a promover o reassentamento dos ocupantes do Edifício Santa Luzia em São Luís-MA, no prazo de 1 (um) ano, a contar do trânsito em julgado desta decisão, sob pena de multa diária de

¹¹⁴ Art. 464. A prova pericial consiste em exame, vistoria ou avaliação. (BRASIL, 2015)

¹¹⁵ Art. 481. O juiz, de ofício ou a requerimento da parte, pode, em qualquer fase do processo, inspecionar pessoas ou coisas, a fim de se esclarecer sobre fato que interesse à decisão da causa.

Art. 482. Ao realizar a inspeção, o juiz poderá ser assistido por um ou mais peritos.

Art. 483. O juiz irá ao local onde se encontre a pessoa ou a coisa quando:

I - julgar necessário para a melhor verificação ou interpretação dos fatos que deva observar;

II - a coisa não puder ser apresentada em juízo sem consideráveis despesas ou graves dificuldades;

III - determinar a reconstituição dos fatos.

Parágrafo único. As partes têm sempre direito a assistir à inspeção, prestando esclarecimentos e fazendo observações que considerem de interesse para a causa. (BRASIL, 2015)

R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo Estadual de Direitos Difusos; e a inserir os moradores em programa de aluguel social até que seja realizado o reassentamento. Ratifico a decisão que concedeu tutela específica (fls.216/217), de modo que determino ao Município de São Luís que, no prazo de 30 dias, comprove o cumprimento do determinado, sob pena de pagamento da multa prevista. Condeno o Município de São Luís ao pagamento de honorários advocatícios, em favor da DPE, no percentual de 20% do sobre o valor atualizado da causa - conforme o art. 85, §3º, I e §4º, III, do novo Código de Processo Civil, valor que deverá ser revertido ao Fundo de Aparelhamento da DPE/MA. NOTIFIQUE-SE o Representante do Ministério Público do Estado do Maranhão, após o transcurso do prazo recursal das partes. PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. INTIMEM-SE. São Luís/MA, 22 de agosto de 2016. (TJMA/TJMA, 2012)

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico-IBDU realizou, entre os anos de 2014 e 2015, uma pesquisa que teve como objeto os acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, cujo intuito foi o de investigar a forma com que aquela instância julgadora lida com o marco legal do Direito Urbanístico, nas causas relacionadas aos conflitos fundiários urbanos.

O conteúdo desta pesquisa traz dados e reflexões que foram condensadas na obra *Direito Urbanístico em Juízo* (LIBÓRIO et al, 2016), férteis em demonstrar a índole das decisões judiciais produzidas neste campo e capazes de validar uma repetição de posturas pouco ou nada incluídas no trato das causas relacionadas às ocupações urbanas.

Quanto aos mecanismos de solução de conflitos, verificou-se [que] em menos de 10% dos 193 acórdãos estudados houve menção a vitórias na área em litígio ou realização de perícias no processo judicial.

A argumentação sobre a realidade urbana sobre a qual o TJSP está se posicionando, muitas vezes não é feita. Percebeu-se também que na maioria das vezes a caracterização da situação urbanística e ambiental das lides e bem jurídico envolvidos não é feita. De outro lado, predomina argumentação abstrata sobre a lei em tese, sem relacioná-la a aspectos probatórios presentes no processo judicial e fatos concretos sub judice. Fatores que dificultam inclusive a adequada aplicação das normas aos fatos. (LIBÓRIO et al, 2016, p. 100)

É sintomático que a ausência de diligências processuais voltadas à cognição aprofundada do objeto da demanda flui aqui como um indício de que, o tratamento das causas que envolvem a noção da função social da propriedade ainda é decifrada sob uma perspectiva privatística, o que influencia diretamente no modelo de cidade que os sistemas de justiça ajudam a cristalizar.

Trata-se de uma ideia preconcebida, que objetiviza a cidade pela lógica do direito de propriedade, como um elemento de inferência que suplanta qualquer outra racionalidade. Suplanta a ponto de tornar-se prova preconstituída, imune a qualquer

especulação que lhe questione o seu conteúdo de justiça, como, por exemplo, a da segurança da posse.

A ideia de arquivo em Foucault se ajusta a tal verificação, uma vez que, ao desenvolver o conceito de *arquivo*, o autor o toma para além dos monumentos ou “documentos literários e não literários de uma época”, mas incorpora a esta ideia “as maneiras de ser e de se comportar que são ainda as nossas” (THIRY-CHERQUES, 2010, p. 229).

Muito embora a fundamentação da decisão seja toda construída a partir da compreensão do conjunto dos direitos sociais como direitos fundamentais, por conseguinte localizando o direito à moradia um construto do princípio da dignidade da pessoa humana “objetivo fundamental da República”, endossado por pactos internacionais, a exemplo do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), e filiando-se às correntes jurisprudenciais que rejeitam a utilização da cláusula da reserva do possível, como argumento de aniquilação de direitos sociais fundamentais, ainda assim, a remoção é tomada como solução viável para o caso, em detrimento de quaisquer outras possibilidades:

A moradia adequada constitui-se em direito social previsto na Constituição Federal, especificamente no art. 6º da Magna Carta. Com efeito, o direito à moradia possui larga importância social, estando umbilicalmente ligado com o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1, III, da CF) e como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil consistente na erradicação da pobreza e da marginalização e na redução das desigualdades sociais. Além disso, por enquadrar-se na categoria de direitos fundamentais de 2ª Geração, exige prestações positivas do Estado para sua efetivação. Não por acaso, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, dispõe em seu art. 11º, item 1, que os Estados pactuantes tomarão medidas apropriadas para assegurar a todas as pessoas uma moradia adequada. Assim, em que pese os alguns posicionamentos jurisprudenciais contrários, deve prevalecer o entendimento que em casos extremos, como o da espécie, é necessária a intervenção do Poder Judiciário para que ocorra a implementação de políticas públicas com vistas a assegurar a efetividade das normas previstas constitucionalmente e pactuadas internacionalmente, ainda que estas se insiram naquelas denominadas por alguns como programáticas, ou seja, o Estado deve agir concretamente para efetivação das normas positivadas. Pensar diferente seria abandonar o papel constitucionalmente imposto ao Poder Judiciário. Nesse sentido, por sua clareza e didática, transcreve-se trecho do voto do Min. Celso de Mello prolatado quando do julgamento do AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 581.352 AMAZONAS pela Segunda Turma do STF em 29/10/2013, verbis: "Salientei, então, em referida decisão, que o Supremo Tribunal Federal, considerada a dimensão política da jurisdição constitucional outorgada a esta Corte, não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais que se

identificam - enquanto direitos de segunda geração (ou de segunda dimensão) - com as liberdades positivas, reais ou concretas [...]. É que, se assim não for, restarão comprometidas a integridade e a eficácia da própria Constituição, por efeito de violação negativa do estatuto constitucional, motivada por inaceitável inércia governamental no adimplemento de prestações positivas impostas ao Poder Público, consoante já advertiu, em tema de inconstitucionalidade por omissão, por mais de uma vez (RTJ175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO), o Supremo Tribunal Federal:" Ainda nesse sentido, colaciono precedente emanado do colendo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado. (...) III - "Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de fundamental importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais". Precedente do colendo Superior Tribunal de Justiça: [...]. IV - A cláusula da reserva do possível "(...) não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade". Precedente do excelso Supremo Tribunal Federal na APDF Nº 45, da qual foi Relator o eminente Ministro Celso de Mello. V - Remessa oficial e recursos de apelação interpostos pela União e pelo Estado da Bahia aos quais se nega provimento. (Apelação Cível nº 0005959-97.2008.4.01.3300/BA, 6ª Turma do TRF da 1ª Região, Rel. Jirair Aram Meguerian. j. 24.06.2013, unânime, DJ 04.07.2013). (TJMA/TJMA, 2012)

A fundamentação da sentença é aqui inteiramente transcrita para efeito de possibilitar sua análise comparativa com o trecho do dispositivo, outrora reproduzido.

É possível tomar a fundamentação como um conjunto de enunciados que, apreciados isoladamente, não produzirão o mesmo sentido do que se verifica quando associados ao dispositivo da sentença, ou seja, à condenação propriamente dita, o que demonstra a inscrição do discurso em formações que, testando noções dispersas, fazem transparecer a ausência de liberdade do falante.

Pois a relação consigo não permanecerá como zona reservada e guardada do homem livre, independente de todo "sistema institucional e social". A relação consigo entrará nas relações de poder, nas relações de saber. Ela se reintegra nesses sistemas dos quais começara por derivar. O indivíduo interior acha-se codificado, recodificado num saber "moral" e, acima de tudo, torna-se o que está em jogo no poder – é diagramatizado. (DELEUZE, 2013, p. 110)

Portanto, identifica-se que o seu *a priori histórico*, ou a lei de sua coexistência com outros enunciados (CASTRO, 2016, p. 21), produzem um acontecimento discursivo que se reorganiza e se redistribui, sendo capaz de revelar a hegemonia de práticas de segregação sócio-espacial, aqui desvendada ante o fato de que, muito embora reconhecido

o direito humano à moradia, a tomada de decisão pela remoção dos ocupantes do Edifício Santa Luzia obedeceu a um raciocínio que não passou pela real análise de risco da ocupação.

Não se cogitou a possibilidade de enquadrá-la em ações inclusivas que democratizem os espaços da cidade formal, mas conformou-se a simples negação do direito à cidade, ou daquele espaço urbano privilegiado a indivíduos desprovidos de títulos de proprietários.

Apontam-se enunciados filiados a acontecimentos que sugerem relações de força que atravessam o discurso do Poder Judiciário, como condições de existência que determinam sua existência (CASTRO, 2016, p. 25), por meio das quais *o morar* é compatibilizado com *o comprar*, e, ante a inabilidade para o consumo de um direito social inquestionavelmente financeirizado, *o morar* passa a ser decodificado pela via do acesso a políticas clientelistas de ações governamentais. Não há uma terceira alternativa.

Decerto que a prevalência daquela racionalidade possui causas, e também consequências, cujas bases são tomadas com um acontecimento arqueológico. Suas causas decorrem de uma formação discursiva hegemônica, que conforma historicamente uma cidade planejada num modelo que pode muito bem ser decifrado pela pauta de um urbanismo progressista, técnico, funcional e, por isto, esvaziado de um conteúdo humanitário. Suas consequências afetam diretamente o desenho de um modelo de cidade, cuja feição cada vez mais a incompatibiliza com o conteúdo normativo do direito à moradia como um direito humano, dotado de funcionalidade social e adequado a uma conjuntura ambiental sustentável.

O discurso jurídico que ganha forma no monumento da pesquisa e sobre cujos recortes pende a presente análise, destarte, revela um acontecimento discursivo que, associado às condições históricas que o constroem (acontecimento arqueológico), o desnuda a ponto de revelar-lhe intrinsecamente influenciado por práticas urbanistas que elitizam a cidade real e reforçam a formação de um contingente humano para o qual tal espaço é sonegado.

Isto se torna perceptível ante a lógica da remoção, e provável demolição de um prédio provavelmente recuperável, obstaculizando quaisquer chances da comunidade que o ocupa há quase duas décadas, de revitalizá-lo para fins de moradia, ressignificando, pela via da diversidade, aquele espaço urbano.

Prevalece o nexo da separação e da ocultação das camadas de baixa renda nos cinturões da cidade, em ações oportunizadas e estimuladas pela questionável política de construção de mais casas em terras baratas, levada a cabo pela via da mercadorização da moradia e sua transformação em ativo financeiro.

O desenraizamento de uma comunidade já solidificada representa um desmonte de direitos que podem ser, por fim, analisados a partir várias perspectivas, todas diretamente relacionadas ao direito humano de morar: direito à cidade; mobilidade urbana; direito de participação e sustentabilidade.

Questionemos especificamente então o que tal achado arqueológico, cujo acontecimento reforça a abertura de frentes de expansão dentro da cidade, espalhando o perímetro urbano, nos permitiu observar, a partir de seu conteúdo de sustentabilidade, como dito, segundo as bases de discussão apontadas pela Agenda 2030 (ONUBR, 2015).

CAPÍTULO 5 - DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS COMO CAMPO DE APLICAÇÃO DO DISCURSO URBANÍSTICO

“Ressuscita-me, para que ninguém mais tenha de sacrificar-se por uma casa, um buraco. Ressuscita-me, para que a partir de hoje, a partir de hoje, a família se transforme. E o pai seja pelo menos o Universo. E a mãe, seja no mínimo a Terra. A Terra. A Terra.”
(Caetano Veloso, adaptado do poema de Mayakovsky)

O tema “cidades sustentáveis” já foi alvo de extensos debates, realizados em diversos ambientes de discussão, tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito internacional. Por isto, justifica-se a necessidade de crivar os discursos sobre a cidade, enunciados no âmbito das instituições do sistema de justiça, especificamente num caso de assentamento urbano, em cujo *corpus* se distinguiu sua submissão à lógica da moradia pela via da construção de mais casas, a alimentar os interesses rentáveis de construtoras integradas às políticas governamentais de moradia (ROLNIK, 2015), isto feito, conforme já visto, em detrimento de uma lógica participativa e integrada de aproveitamento sustentável dos recursos econômicos, sociais e humanos.

A Agenda 2030, na qual foram consignados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, que emergem dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, ratificando diversas agendas e compromissos internacionais, reconhece como requisito indispensável, e maior desafio para o desenvolvimento sustentável, “a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema” (ONUBR, 2015).

Reafirmamos os resultados de todas as grandes conferências e cúpulas das Nações Unidas que estabeleceram uma base sólida para o desenvolvimento sustentável e ajudaram a moldar a nova Agenda. Estas incluem a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável; a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social; o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, a Plataforma de Ação de Pequim; e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Reafirmamos também a continuidade dada a estas conferências, incluindo os resultados da Quarta Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Desenvolvidos, a Terceira Conferência Internacional sobre Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento; a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Países em Desenvolvimento Sem Litoral; e da Terceira Conferência Mundial da ONU sobre a Redução do Risco de Desastres. (ONUBR, 2015)

Divulgados os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, nos quais inseridas 169 metas unificadas, os ODS’s visam uma agenda política comum que, no que

tange à condição das cidades ao redor do mundo, consignam, especificamente no Objetivo 11, a construção de cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis (ONUBR, 2015). Para tanto, uma das metas lá especificadas é a de “até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países” (ONUBR, 2015).

Os ODS's e as metas lá consignadas serão acompanhadas e aferidas por meio de indicadores globais que, ao seu turno, serão combinados com outros indicadores desenvolvidos em nível nacional e regional, estes formulados pelos Estados-membros para o acompanhamento da Agenda 2030 (ONUBR, 2015).

Atualmente, no caso do Brasil, a discussão destes indicadores ainda se encontra em curso, de modo que os mesmos serão elaborados por meio de dados discutidos em oficinas, cujo ponto de partida será o quadro global de indicadores estabelecido pelo Grupo Interagencial de Peritos sobre os Indicadores dos ODS (IAEG-SDGs) (PNUD, 2017).

Ao longo das oficinas, os especialistas irão elaborar subsídios voltados para a integração, localização e internalização dos ODS no país, principalmente por meio de dados. [...] O produto final de cada oficina será um relatório sobre as metas e indicadores abordados nos encontros pelos especialistas. No documento, deverá constar uma lista com os indicadores, existentes e possíveis de serem materializados, mais relevantes para cada uma das metas dos ODS debatidas nas oficinas. O relatório também deverá apresentar as principais lacunas de informação e dados em relação aos ODS e suas metas. (PNUD, 2017)

Por esta razão, será tomado aqui, como parâmetro de análise da morfologia do discurso jurídico, no que diz respeito ao quão sustentável este se apresenta, para efeito de conferir um destino viável aos moradores do Edifício Santa Luzia, os indicadores de sustentabilidade estudados por Henri Acselrad (2009).

De início, todavia, tornemos à questão do direito indistinto a cidades sustentáveis, retomando a discussão acerca do tipo de igualdade que vale à pena ter. Esta pergunta, nada retórica, tenta respondê-la Ronald Dworkin com sua teoria liberalista de princípios que, a sua vez, reconhece a preexistência de direitos com função de testagem das leis (DWORKIN, 2012).

A igualdade abstrata, para Dworkin (2013), se dá na medida do igual respeito e da igual consideração. O igual respeito, materializado em um tratamento como igual, no

respeito às diferenças; e a igual consideração, na medida em que se oferecem iguais recursos para que cada um possa realizar seus respectivos planos de vida.

Na perspectiva da igual consideração, Dworkin se utiliza do conceito de justiça distributiva, objetivada na realização da justa distribuição de recursos, a partir da qual o sujeito torna-se livre para realizar os objetivos pessoais de sua existência (DWORKIN, 2013). Ou seja, põem-se à disposição dos indivíduos todos os recursos a partir dos quais eles possam, individualmente, desenvolver seus respectivos projetos. Como já dito, do ponto de vista prático, recursos fundamentais que preservem a dignidade da pessoa humana.

Estas considerações teóricas permitem analisar o “Caso Edifício Santa Luzia”, especulando-se sua condução, substancialmente, a partir do conteúdo de igual respeito e igual consideração (DWORKIN, 2013) presente nas racionalidades lá adotadas, a fim de respaldarem os discursos que referenciam as formas de intervenção judicial na política urbana, tomando-se como base o artifício representativo dworkiano do leilão (DWORKIN, 2013), que alegoricamente simula o mercado capitalista, teoricamente concebido como um mercado ideal de recursos, regulamentado por um ambiente de estatura democrática.

O próprio déficit de habitação nas cidades confirma que, aqui adotando-se a leitura de Dworkin, tanto o mercado, quanto à democracia, produzem distorções no modo como vão realizar a igualdade: o mercado porque finda por produzir desigualdade e a democracia, como um método de produção legislativa que considera o interesse da maioria, finda por produzir uma minoria excluída, o que, decerto desconstrói aquele propósito primeiro de igualdade de recursos (DWORKIN, 2013).

Assim, para Dworkin, teríamos as leis como escudo de proteção, erguido pelo Direito que, uma vez, levado a sério (DWORKIN, 2012), fornece um ambiente de segurança à igualdade, na perspectiva dworkiana.

Mas bastaria mesmo levar o direito a sério? A fragilização de toda uma conjuntura social, econômica e ambiental levadas a cabo por políticas públicas envernizadas por padrões de legalidade, tais como Programa Minha Casa Minha Vida, no qual incluído o Programa de Habitação Urbana (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009), alterado pela Medida Provisória 759/2016 e, subsequentemente, pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017; e o Plano Diretor do Município de São Luís, não consistiriam, ao invés

de um escudo, mecanismos legitimadores de perda de direitos? Nas palavras de Hannah Arendt a perda do “direito a ter direitos”?

Seria o Direito, equiparado à norma jurídica, páreo para os padrões de discriminação urbana, já enraizados ao longo de mais de um século de hegemonia de um pensamento urbanístico homogeneizante e, por isto, segregador?

5.1 O campo histórico e o campo normativo como domínios de aparição dos enunciados

Pelo que se extraiu dos discursos jurídicos movimentados nos recortes analisados, colhidos do “Caso Edifício Santa Luzia”, em parte não.

O processo decisório sobre as questões relacionadas ao espaço urbano tem estado nas mãos dos interesses privados, como deixam transparecer as políticas governamentais de enfrentamento do déficit de habitação (ROLNIK, 2015). O acontecimento discursivo, enquanto categoria de análise aqui utilizada, nos permitiu compreender que o discurso jurídico permanece aquém das garantias legais previstas nas instâncias de delimitação do campo normativo que se situa no direito humano de morar.

O acontecimento arqueológico, consistente no modelo de cidade cristalizado pelas práticas urbanísticas concebidas ao longo da história, como superfícies de emergência de uma arqueologia do discurso, da mesma forma nos permitiu reconhecer um modelo único de política habitacional que respalda, de maneira incontestável, a negação da permanência do Edifício Santa Luzia, enquanto uma ocupação consolidada.

Chega-se então, através de uma escavação arqueológica¹¹⁶, a um achado qualificado por uma ambivalência relacional entre dois campos: o histórico, como superfície de emergência que sugere um acontecimento arqueológico fundante de um discurso, e o normativo, como instância de delimitação em que codificado um domínio que, a sua vez, rege a aparição dos enunciados (CASTRO, 2016).

Trata-se, como dito, de uma ambivalência relacional que contamina de ambiguidades a atuação do Direito e que revela grades de especificação, a proporcionarem um acontecimento discursivo em cuja análise permitiu-se o aparecimento de objetos sobre os quais, claramente, antevêm-se os mecanismos de atuação do poder.

¹¹⁶ “Ante a impossibilidade de estabelecer um edifício conceitual dedutivo que dê conta da unidade discurso, a tarefa da arqueologia consiste em descrever a organização do campo em que os enunciados aparecem e circulam” (CASTRO, 2016, p. 179)

A formação dos objetos depende das relações que se estabelecem entre superfícies de emergência, instâncias de delimitação e grades de especificação e essas relações são alheias aos discursos. Elas não explicam como o objeto está constituído, e sim porque, em uma determinada época começou-se a falar, por exemplo, de determinados comportamentos e condutas [...]. (CASTRO, 2016, p. 178)

Explique-se: para Foucault, o acontecimento arqueológico, contingenciado por um *a priori* histórico, é visto como uma relação de forças que atuam, não no sentido de uma lógica mecânica, mas ao acaso da luta. Estas lutas se deixam revelar pelas práticas que, constantemente, se resignificam em outras práticas, como “táticas” e “estratégias” (CASTRO, 2016, p. 25).

É esta luta que possibilita um ajuste de domínios através do qual se concebe a “prática do verdadeiro” (CASTRO, 2016, p. 27), esta definida ou condicionada por práticas discursivas que se sujeitam a uma “lei do que pode ser dito” (CASTRO, 2016, p. 43), a qual Foucault nomina de *arquivo*: “o sistema que rege o surgimento dos enunciados como acontecimentos singulares” (CASTRO, 2016, p. 43).

A compreensão destas categorias permite a percepção, como dito, de dois campos sobre os quais é possível se empreender uma análise arqueológica das condições de existência dos discursos retirados do *corpus* da pesquisa, sobre os quais são definidas as “práticas em geral” (CASTRO, 2016, p. 117) de uma *episteme urbanística*¹¹⁷.

Estes dois campos, inseridos na prática do discurso urbanístico que modela as cidades, referenciam uma relação entre o discursivo e o não discursivo, em cujas estruturas é possível distinguir uma arena de atuação integrada do poder, que Foucault chama de *dispositivo*¹¹⁸.

É neste ponto que se observa o dispositivo do discurso urbanístico ortodoxo, cujas características já foram outrora delineadas, histórica e discursivamente, como condições de possibilidade do saber urbanístico atual. Chega-se então a identificar, como prática não discursiva, o dispositivo de poder assentido no saber urbanístico progressista – este tomado como uma prática não discursiva que se antecipa ao discurso normativo e

¹¹⁷ Ou seja, como objeto de uma descrição arqueológica, os problemas metodológicos que decorrem deste saber.

¹¹⁸ O dispositivo é a rede de relações que podem ser estabelecidas entre elementos heterogêneos: discursos, instituições, arquitetura, regimentos, leis medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas, o dito e o não dito [...]. Estabelece a natureza do nexos que pode existir entre esses elementos heterogêneos. (CASTRO, 2016, p. 124)

que finda por constranger o sistema de justiça a adotar um discurso no qual é possível se reconhecer um modelo de cidade distanciado dos propósitos normativos.

Entretanto, voltando-se à pergunta que inicia este raciocínio, qual seja a de *ser o Direito páreo para os padrões de discriminação urbana já enraizados ao longo de mais de um século de hegemonia de um pensamento urbanístico homogeneizante e, por isto, segregador*, onde outrora afirmou-se que ‘em parte não’, justifique-se que, muito embora se reconheçam as estratégias de poder, que atuam como artifícios não discursivos a se sobreporem ao discurso normativo, é pela via da participação popular que o Direito se ressignifica (SANTOS, 2013; 2016).

Santos (2013) concebe tal conjuntura a partir de uma perspectiva de transição paradigmática, dita por ele ainda sem nome, na qual explana a sua percepção de que a ciência moderna não teria sido capaz de cumprir o que prometeu. Para o autor, a questão ambiental e a iminência de uma catástrofe ecológica revelam-se como o grande dilema desta equação mal resolvida pelos paradigmas da modernidade (mercantilização, acumulação capitalista, transnacionalização da economia), pelo que atribui à resistência das reivindicações sociais, a criação de alternativas que levem em conta concepções pluralistas nas questões jurídicas que acenam.

O fato é que Santos (2013, p. 218) chama de “nova política judiciária”, aquela que se realiza a partir de uma relação de compromisso com o processo de democratização do direito e da sociedade e, nesta abordagem, destaca a necessidade de participação popular, quer seja individualmente, quer seja em grupos organizados, nos mecanismos de administração da justiça.

O direito equânime a cidades sustentáveis e seu conteúdo discursivo podem ser caminho de enfrentamento desta realidade, sob cujo conteúdo abrangente o direito à moradia pode entrar na pauta dos discursos jurídicos como um acontecimento sobre o qual sejam experimentadas políticas habitacionais que atuem pela via da diversidade.

5.2 Cidades sustentáveis como positividade¹¹⁹ de um saber urbanístico

O termo desenvolvimento sustentável, cuja substância tem sido, até os dias atuais, alvo dos mais extensos debates, demanda por uma associação de seu conteúdo

¹¹⁹ “A positividade de um saber é o regime discursivo ao qual pertencem as condições de exercício da função enunciativa.” (CASTRO, 2016, p. 336)

com as normas e os pactos internacionais de sustentabilidade. No que tange à questão da moradia, a sustentabilidade se alinha aos modos de produção do espaço urbano, assim demandando pela definição de indicadores e variáveis que facilitem o propósito de compreender o processo de construção do direito à cidade e do direito à moradia digna.

Tratar de sustentabilidade urbana, em tese, é pensar no desenvolvimento das cidades sem perder de vista a melhoria da qualidade de vida das pessoas que nela moram, respeitando-se os ecossistemas, na medida em que o ambiente artificial interage com o ambiente natural.

Édis Milaré (2014) respalda-se no pensamento de Mark Mawhinney, do Instituto de Pesquisa para Cidades Sustentáveis, na Universidade de Nortúmbria, em Newcastle, Inglaterra, para afirmar que o desenvolvimento sustentável deve ser considerado como um processo, cuja pedra de toque seria: “o atendimento às necessidades básicas das gerações humanas de hoje e do amanhã, o respeito aos limites dos ecossistemas, a adequação da tecnologia, o bom resultado econômico e social” (MILARÉ, 2014, p. 67-68).

Como um conceito amplo, necessário será definir sob quais aspectos a sustentabilidade da decisão que define o “Caso Edifício Santa Luzia” será analisado. Assim, eficiência e equidade são capazes de conformarem indicadores de sustentabilidade que nos ajudam a pensar o direito constitucional à política urbana a partir de parâmetros mais justos, tanto econômica quanto socialmente.

De fato, o debate sobre sustentabilidade tem acionado diferentes eixos de reflexão, apontando para múltiplas trajetórias de elaboração coletiva da mudança. Muitos e distintos valores de referência se destacam. Entre eles:

- eficiência – novos padrões tecnológicos que projetam a racionalidade econômica para o conjunto dos recursos planetários de modo a torná-los duradouros, assegurando os meios materiais requeridos para a continuidade do desenvolvimento econômico e social;
- equidade – consideram-se as relações intrínsecas entre desigualdade social e degradação ambiental – questões que não podem ser analisadas em separado, por terem raízes comuns; essa compreensão remete a um tratamento conjunto e articulado dos propósitos de erradicação da pobreza e de proteção ambiental; (LEROY; ACSELRAD, 2000 p. 193)

A Constituição Federal, no artigo 37¹²⁰, consagra, desde 1988, o princípio da eficiência como vetor hermenêutico da atuação de quaisquer dos Poderes da República,

¹²⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL, 1988)

inclusive do Poder Judiciário, pelo que, não bastasse sua previsão constitucional, ainda no âmbito jurisdicional, o princípio da eficiência recebe estatura de norma fundamental do processo, conforme previsto no artigo 8º, do Código de Processo Civil¹²¹, sendo ainda, doravante, explicitamente constituído como objetivo da regularização fundiária urbana, como se vê no inciso IX, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, cujo conteúdo a seguir se transcreverá.

A dimensão do princípio da eficiência, no âmbito do aspecto da atividade jurisdicional, é uma versão contemporânea e também atualizada do princípio da economia processual (DIDIER JR, 2015, p. 101), como zelo retórico de prescrever ao juiz a função de administrador do processo, condicionando-o a estabelecer metas a serem alcançadas para obtenção máxima de um fim, com um mínimo de recursos, atendendo os fins do processo de maneira satisfatória, em termos quantitativos e qualitativos, de modo *minimamente intenso*.

Convém dar esta precisão conceitual ao princípio da eficiência, como termo substitutivo da economia processual, ante a necessidade de demarcar a distinção entre eficiência e efetividade. É efetivo o processo que reconhece o direito afirmado pelo postulante e eficiente o processo que o faz de maneira satisfatória (DIDIER JR., 2015, p. 103).

Trata-se de uma distinção fundamental para se investigar a qualidade da prestação jurisdicional (administração do processo, redução de custos e de tempo). Portanto, conclui o referido processualista que o processo efetivo nem sempre será eficiente, mas jamais poderá ser eficiente sem ter sido efetivo.

Porquanto, o desempenho dos operadores judiciais, no que tange aos elementos de compreensão da política urbana, constantemente reatualizados de acordo com o projeto constitucional que prioriza as funções sociais da cidade, requer ainda, com a mesma intensidade, a apropriação de atividades diligentes, imperativas a que o processo judicial alcance equitativamente a legitimidade necessária a torná-lo instrumento de exercício da jurisdição. “E para isso é preciso que sejam legítimos não só os fins a que se destina o processo civil, mas também os meios de que se vale para alcançá-lo”. (CÂMARA, 2013, p. 70).

¹²¹ Art. 8º. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência. (BRASIL, 2015)

Pode-se dizer então, que a Constituição de um país, marco legislativo fundante de sua organização política e de seus valores básicos, econômicos e sociais, é produto de uma trajetória histórica que, especialmente no âmbito da história ocidental, segundo Barroso (2013), funda uma ordem jurídica dotada de alguns atributos, dentre os quais a legitimidade, ou seja, “a adesão voluntária e espontânea de seus destinatários” (BARROSO, 2013, p. 27).

Trata-se de um fluxo valorativo que, marchando do privado para o público, finda por criar espaços de interpenetrações entre aquelas duas estruturas¹²², na medida em que vai indicando variáveis de combinações das quais resultam compreensões diversas acerca da individualidade ou da intimidade; da sociedade que abarca tanto interesses individuais quanto coletivos¹²³; e os espaços de interação política, dos quais emergem o debate contemporâneo acerca da noção de interesse público.

O interesse e público primário, consubstanciado em valores fundamentais com justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação; ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe e preservar ou promover. (BARROSO, 2013, p. 94)

Uma importante etapa de institucionalização dos direitos da humanidade, cuja natureza, segundo Comparato (2013, p. 352), não seria de um plano exortativo aos Estados pactuantes, mas verdadeiro compromisso de ações estatais que lhe confirmam garantias públicas de realização dos direitos lá inscritos.

¹²² “O aparecimento da sociedade – a ascensão da administração do lar, de suas atividades, seus problemas e disposições organizacionais – do sombrio interior do lar para a luz da esfera pública não apenas turvou a antiga fronteira entre o privado e o político, mas também alterou o significado dos dois termos e a sua importância para a vida do indivíduo e do cidadão, ao ponto de torná-los quase irreconhecíveis. Hoje não apenas não concordaríamos com os gregos que é uma vida vivida na privatividade do que é “própria ao indivíduo” (*idon*), fora do mundo do que é comum, é “idiota” por definição, mas tampouco concordaríamos com os romanos, para os quais a privatividade oferecia um refúgio apenas temporário dos assuntos da *res publica*. O que hoje chamamos de privado é uma esfera de intimidade cujos primórdios podemos remeter aos últimos períodos da civilização romana, embora dificilmente a qualquer período da antiguidade grega, mas cujas peculiares multiplicidade e variedade eram certamente desconhecidas de qualquer período anterior à era moderna.” (ARENDR, 2016, p. 46)

¹²³ Trata-se de um domínio “curiosamente híbrido que chamamos de ‘sociedade’, no qual os interesses privados assumem importância pública”. (ARENDR, 2016, p. 43)

A verdade é que a elaboração das garantias dos direitos econômicos, sociais e culturais, afora o campo restrito dos direitos derivados do contrato de trabalho e da liberdade sindical, ainda está em grande parte por fazer-se. Ela deve concentrar-se em torno dos instrumentos próprios de realização de políticas públicas que são os orçamentos. (COMPARATO, 2013, p. 353)

Com efeito, aqueles parâmetros definidos por Henri Acselrad (2000), terão ainda que ser mais depurados, uma vez que passarão a ser analisados, tomando-se como base a instância de delimitação da norma jurídica, a partir das variáveis de seus custos social e econômico.

5.3 A norma jurídica como uma instância de delimitação

Para esta tarefa, inicialmente, confrontaremos aqui os dois posicionamentos desenhados no processo do “Caso Edifício Santa Luzia”, a respeito do qual contrapõem-se o MPE e a DPE (remoção *versus* regularização), a partir da instância de delimitação imposta pelo artigo 10º, da recentemente publicada Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, cujo texto convém transcrever¹²⁴:

¹²⁴ Embora a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 tenha entrado em vigor em momento posterior ao qual foi proferida a decisão final no “Caso Edifício Santa Luzia”, seu conteúdo não foi capaz de alterar os objetivos da regularização fundiária urbana, já presentes na norma que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, no qual incluído o Programa de Habitação Urbana (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009), alterado pela Medida Provisória 759/2016 e, subsequentemente pela citada norma. Eis o teor da norma revogada:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

(...)

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na regularização fundiária observará os seguintes princípios: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017)

Isto considerado, e numa análise do funcionamento dos atos processuais que se sucederam, a fim de estabelecerem o trâmite processual que findou por conduzir o feito à sentença, na qual se decidiu pela remoção dos moradores do Edifício Santa Luzia, torna-se perceptível a prevalência do discurso de insubsistência daquela ocupação, em detrimento de qualquer outra racionalidade.

É notório que a situação fática dos imóveis urbanos em litígio é muitas vezes desprezada pelos julgadores. Sem qualquer menção a situação ambiental, urbanística e realidade efetiva da área sob a qual se profere o julgamento. Argumentações abstratas que não relacionam os dispositivos legais citados ao caso concreto julgado, aos fatos são bastante recorrentes.

Muitas vezes a análise fundamentada nos elementos processuais e recursais é preterida, em nome de uma aparente celeridade processual, que não se confunde com eficiência. (LIBÓRIO et al, 2016, p. 82)

Deste modo, tomando como base o dispositivo legal descrito no artigo 10º, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, articulado ao conteúdo do princípio de eficiência já previsto na norma, como objetivo da regularização fundiária urbana, passemos a reunir as performances verbais adotadas nos discursos utilizados no “Caso Edifício Santa Luzia”, levando-se em conta os indicadores correspondentes ao seu conteúdo de sustentabilidade, especialmente quanto aos custos da urbanização, distinguidos sob as

variáveis da equidade da política urbana e da eficiência na utilização dos recursos, vistas sob os parâmetros social, econômico e ambiental.

Como um fenômeno moderno, dito da sociedade industrializada, a urbanização traz a reboque problemas relacionados à adequação dos espaços, a distribuição de equipamentos que possibilitem a vida urbana digna e a contenção da desorganização social que resulta da concentração de pessoas, sobretudo quando decorrente de fatores que a impulsionam de forma prematura e desordenada, como, por exemplo, no caso do Brasil, o êxodo rural decorrente da mecanização do agronegócio (SILVA, 2012, p. 27)

Por esta razão, o processo de urbanização requer que o Estado intervenha no sentido de corrigir suas distorções por meio de ações de urbanificação: “processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a *reurbanização* [...]”.(SILVA, 2012, p. 27).

Assim, a tarefa de urbanificação, necessariamente, deve estar orientada por indicadores que norteiem os seus custos, tanto sociais, quanto financeiros, o que por óbvio deverão também ser decifrados pela pauta jurídica.

Custos sociais são sacrifícios que a atividade urbanística importa para a população, sem possibilidade de compensação. Assim, por exemplo, a desapropriação de áreas gera dificuldades aos moradores, agravando o problema habitacional. A renovação urbana desaloja muita gente que tem que buscar moradias distantes provocando desfazimento de hábitos sociais de convivência. [...] O princípio que deve orientar a atividade urbanística consiste em buscar o resultado preconizado com o menor custo social possível. [...] Custos financeiros consistem nas despesas públicas com a execução da atividade urbanística. A carência de meios financeiros para satisfazer as despesas urbanísticas é responsável em grande medida pela deficiência do planejamento urbanístico entre nós, ainda que mais recentemente se venha procurando estruturar o sistema de financiamento do desenvolvimento urbano. (SILVA, 2012, p. 454-455)

Dito isto, e remontando as bases processuais do aqui denominado “Caso Edifício Santa Luzia”, para efeito de se encontrar um fio-condutor que permita analisar, de modo esquemático, as variáveis social e financeira que deveriam orientar o processo de urbanificação daquela ocupação, apurando-a sustentavelmente sob parâmetros de indicadores de equidade e eficiência, tem-se que a decisão tomada acerca da inabilitação do prédio não foi antecedida por vistorias ou inspeções judiciais, tampouco por projeções de custos e impactos ambientais (sociais e econômicos) de sua possível demolição e consequente transferência de seus moradores.

5.4 Equidade da política urbana e eficiência na utilização dos recursos

O elemento jurídico, circunscrito no direito à cidade, no direito à moradia e no direito à vida urbana, coloca em evidência a análise daqueles indicadores – equidade da política urbana e eficiência na utilização dos recursos – e variáveis – custos sociais e custos econômicos de uma ação de remoção – que balizam a ponderação do conteúdo de sustentabilidade do modelo de cidade que se extrai do “Caso Edifício Santa Luzia”, a partir de duas ideias conflitantes: a segurança dos ocupantes do Edifício Santa Luzia e a necessidade de remoção das famílias que lá residem.

5.4.1 Custos sociais da remoção: desenvolvimento e participação

Pensar as necessidades urbanas básicas para Leite (2012, p. 162) é fazê-lo a partir da inserção de parâmetros que incluem tudo aquilo que integra o dia-a-dia de seus moradores, o que demanda uma distinção tipológica capaz de inserir um conteúdo de diversidade nos espaços urbanos.

Literalmente atacando os fundamentos urbanos ortodoxos¹²⁵, Jane Jacobs (2014) condena a concessão de moradia como a ideia central e fundamental de enfrentamento do déficit de habitação, a qual todas as outras se subordinam.

É esta ideia descentralizadora, hegemônica dos padrões de urbanização “antacidade” que influenciam, segundo Jacobs (2014, p. 21), os programas de habitação e de financiamento habitacional, promovidas pelo Governo.

O “Caso Edifício Santa Luzia” aqui tomado como objeto de pesquisa exploratória, é capaz de viabilizar a presente discussão por meio da análise desta política assistencialista de “erradicação pura e simples” de sua estrutura física e a subsequente destinação de seus moradores para a frágil conjuntura do aluguel social, com previsão posterior de realocação em casas construídas em conjuntos habitacionais exclusivamente destinados a esta finalidade: “No mínimo destrói vizinhanças onde

¹²⁵ Na introdução de *Morte e Vida de Grandes Cidades*, uma obra seminal da literatura urbanística, Jane Jacobs inicia sua escrita literalmente tipificando-a como um ataque ao urbanismo funcional (Ebenezer Howard, *Le Cobusier*), que projeta cidades a partir de critérios de artificialismo planejado em detrimento dos planos de vida de seus moradores: “uma ofensiva contra os princípios e os objetivos que moldaram o planejamento urbano e a reurbanização modernos e ortodoxos” (JACOBS, 2014, p. 2). A autora expõe sua crítica às técnicas de setorização da cidade, as quais ela categoriza como produtoras de uma “Grande Praga da Monotonia” que destroem a diversidade e o funcionamento dinâmico e real das cidades (JACOBS, 2014, p. 158).

existem comunidades construtivas que se aprimoram, onde a situação exige encorajamento, e não destruição” (JACOBS, 2014, p. 301).

Este sentimento de pertencimento à comunidade, conformador de laços de vizinhança e de cooperação comunitária é perceptível nos depoimentos dos ocupantes:

Sempre que eu preciso assim de alguma coisa eu corro num vizinho... eu peço ajuda pra outro e eles sempre estão ali pra me ajudar. Se caso eles querem tirar a gente daqui a gente sabe que eles tem que colocar em algum lugar que eles não vão jogar a gente na rua. (Mulher, jovem, técnica de enfermagem, moradora da ocupação há menos de 5 anos)

Ninguém se comunica com a gente assim... que todo mundo diz que acha que é marginalidade, é não sei quê... Tem gente que não gosta... que eles acham que aqui todo mundo é marginal. Acontece uma coisa por aí... as vezes eles botam logo a culpa pra cá. Aqui pode até ter alguém que faça alguma coisa que... nem tudo é perfeito, porque pra todo lugar tem todo tipo de coisa... tá tudo poluído, entre bons e ruins ninguém sabe quem é quem... aí mas o resto a gente leva tudo tranquilo. Todo mundo gosta de mim, graças a Deus! Eu tenho um problema assim que de vez em quando eu me afogo, e quando eu me afogo que eu começo a gritar... quando eu dou tá cheio de gente aqui na porta... os vizinho corre logo. Aí se eu precisar de alguma coisa... essas vizinha aqui me adoro. (Mulher, idosa, professora aposentada, moradora da ocupação há mais de 5 anos)

O fato da remoção, certamente, trará consequências não só em relação à expansão geográfica da cidade, mas também e, especialmente, no que tange às condições de existência daquela comunidade. De fato, a título de “solucionar” um problema da cidade, identificado numa ocupação urbana vertical dita informal, tal ação pode findar por criar vários outros.

Para muitos removidos [...] o reassentamento implicou a perda do emprego, aumento de custos – especialmente de deslocamento –, dificuldade de acesso à educação e à saúde e, principalmente, desmantelamento de suas redes informais e o desaparecimento das organizações comunitárias. [...] Seu principal objetivo foi a dinamização do setor da indústria da construção e a penetração do setor financeiro no setor de moradia social, o que acabou gerando um novo problema habitacional e urbano: os guetos de “pobres com teto”. (ROLNIK, 2015, p. 119)

No que tange ao potencial destrutivo das relações de vizinhança construídas ao longo do tempo da ocupação, a remoção dos moradores do Edifício Santa Luzia representará para a economia da cidade um custo social de considerável proporção.

De fato, a vocação residencial da rua na qual construída a edificação é critério de justiça, precedente que deveria ser levado em conta, obviamente, quando decifrada a

situação daquele assentamento não sob uma lógica corporativa dominante, mas a partir de padrões de democratização dos espaços urbanos.

São interesses de classe de categorias profissionais, de bairros, de tipos de proprietários, com os donos de automóveis, mas também de grupos étnicos, de gênero ou de comportamento sexual que buscam a construção de sua identidade, mas também o discurso de suas reclamações particulares e a melhor prática para sua militância destinada a obter, no plano jurídico material, compensações e vantagens. [...] O consumo, aliás, é frequentemente a base de egoísmos de grupos ou territórios e encontra-se por trás da defesa útil (e às vezes bem-sucedida) de interesses corporativos. O cidadão, não raro ensombrecido pelo usuário e pelo consumidor, afastado para muito depois a construção do homem público. Daí a busca de privilégios em vez de direitos. [...] O próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias, empobrece ainda mais os mais pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de consumo indispensável e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer. (SANTOS, 2013, p. 120-123)

Pedro Abramo (2007, p. 54), na análise dos fatores que atuam como determinantes da ordem residencial urbana, parte da hipótese de que as decisões descentralizadas são condicionadas por interesses pessoais determinantes de opções de localização que levam em conta externalidades como a da vizinhança, por exemplo.

Uma família, por exemplo, que se instale em um local cuja vizinhança é detentora de recursos financeiros superiores aos seus, segundo Abramo, assume o que o autor chama de “comportamento oportunista”, uma vez que passa a “usufruir das vantagens da externalidade de uma vizinhança (interação com famílias mais abastadas), formada na verdade sem sua contribuição” (ABRAMO, 2007, p. 56).

Esta premissa faz com que o autor questione qual seria “a reação das famílias majoritárias diante desse tipo diferente, uma vez que, para elas, a chegada do intruso significa uma redução da externalidade positiva” (ABRAMO, 2007, p. 56). O depoimento de moradores do Santa Luzia pode ajudar a responder o questionamento do autor:

Nós tínhamos um vizinho aqui que ele era que mais tentava nos tirar daqui. Ele era que iniciava um processo de denúncias. Porque tinha pessoas aqui que não tinha bons comportamentos, e essas pessoas foram passando os apartamentos... aqui tinha tudo... aqui era... a gente entrava aqui no prédio a gente ficava era com medo das pessoas que moravam aqui. Essas pessoas foram saindo devagar, devagar... mas nesse tempo era que vinha as denúncias. Inclusive até câmera de filmagem ele instalou... o vizinho instalou pra ficar filmando situações que ele tivesse provas pra nos retirar daqui, entendeu? Então eles denunciavam e a gente se defendia, eles denunciavam e a gente se defendia... a polícia vivia vindo aqui por denúncia... chamavam a polícia pra gente... qualquer situação que acontecia aqui chamavam a polícia. Cada vez que a

polícia vinha aqui, as situações eram filmadas, exatamente para dar suporte às denúncias. Então isso aí foi uma coisa que não ajudou. Então quando nós começamos a nos defender a gente descobriu que nós não tínhamos acusadores de fato, o que nós tínhamos aqui era favorável pra gente. (Mulher, jovem, desempregada, moradora da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Aqui já veio várias pessoas, a gente já enfrentamos ordem de despejo, já polícia que veio sem mandado... mandado também por outros, também por vizinhos que não queriam a gente aqui... então aqui já foi na área aqui um local assim de vários... assim conflitos... assim em termos de não querer que a gente ocupasse ou ficasse no prédio e se mantesse, na época né? (Homem, jovem, vendedor autônomo, morador da ocupação há mais de 5 anos/Liderança local)

São alterações no ambiente que corrompem a ideia de coesão de que a variável de conformação dos espaços urbanos tenderia a obedecer uma *lógica ergódica*, ou seja, uma lógica previsível, mediante a qual se pode projetar eventos futuros a partir de estruturas já consolidadas (ABRAMO, 2007, p. 55) que, para Abramo, não se determinam pela teoria da renda fundiária e, tampouco, por um equilíbrio naturalista do espaço, mas ao contrário, por critérios norteados por externalidades de vizinhança¹²⁶.

Para Abramo, a decisão por delimitar espaços urbanos residenciais privilegiados, cuja estrutura viabilize os planos de vida de quem neles convive, parte de uma interdependência ou convergência de valores, sob a qual os indivíduos irão efetuar suas escolhas espaciais considerando as externalidades sociais e de vizinhança, por via das quais, supõe o autor (ABRAMO, 2007, p 51), “famílias de rendas mais baixas não estarão presentes”.

Estas considerações permitem expor a formação discursiva na qual se filia a lógica da remoção tão bem assimilada no “Caso Edifício Santa Luzia”. Resulta de uma sensação de incerteza urbana que se propõe a amputar as rupturas na ordem social, ocasionada pela ocupação estudada, a fim de resgatar a referida *estrutura ergódica* de

¹²⁶ Essa representação do espaço pode ser definida, grosso modo, como a imagem paradigmática do discurso da economia urbana, tanto ortodoxa (cidade segmentada) quanto clássico-marxista (divisão social do espaço residencial). As diferenças surgem quando os dois discursos tentam explicar o surgimento da configuração residencial mercantil. Os pontos em comum e as divergências prendem-se ao fato de que o mecanismo analítico baseado na teoria da renda fundiária que os rege, embora seja mais ou menos o mesmo em ambos, é formulado de maneira bastante diferente conforme a tradição em que estejam inseridos. Com efeito, autores que seguem a linha clássico-marxista não propõem uma análise dos mecanismos econômicos capaz de chegar a uma configuração espacial; preferem recorrer aos conflitos sociais (lutas de classes) e, sobretudo à análise histórica. Já os neoclássicos, como sabemos, fizeram dessa configuração seu carro-chefe. Para eles, o mercado geraria sempre, pelo viés de um processo de equilíbrio, uma configuração espacial em anéis concêntricos (em cada anel mesmo tipo de famílias). E para que isso aconteça, acreditam que bastaria deixar os indivíduos escolherem livremente os locais de residência, pois o mercado seria o melhor meio para trabalhar as aspirações pessoais. Apesar dessas diferenças, é a teoria da renda que está no centro da maior parte dessas análises espaciais: se, pelo lado clássico-marxista, o conflito urbano é visto como incitador à luta pela apropriação do excedente, para os neoclássicos, a renda, na condição de preço de mercado, é resultado da concorrência espacial. (ABRAMO, 2007, p. 108-109)

homogeneidade dos espaços, mesmo que à custa do desequilíbrio de uma comunidade estabilizada por relações de vizinhança e pertencimento já consolidadas, e da inquestionável depreciação de um estoque de edificação com vocação de habitabilidade.

De fato, os custos sociais da remoção são aqui contabilizados a partir das rupturas que ela deflagra, com o desbaratamento do tecido comunitário que foi costurado ao longo do tempo de ocupação e que, com a remoção, é lançado num anonimato qualificado pela dúvida acerca do destino que tomará cada família do Edifício Santa Luzia.

Nós queremos continuar no prédio, nós não queremos ir para o programa Minha Casa Minha Vida. Mas se for obrigado nos irmos, nós vamos acatar sim a situação. Só que existe uma questão que todos nós perguntamos uns para os outros: saindo aqui do Santa Luzia nós queremos ir para um empreendimento próximo, o mais próximo possível. E... nós saímos daqui, vêm outros e vão ocupar. Então também nós vamos ver essa questão junto com o Município. Porque se essa situação vai acontecer – que é real – nós vamos é... preferir ficar no Santa Luzia... já temos a nossa identidade aqui. (Mulher, jovem, desempregada, moradora da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Este modelo individualista e imediatista de resolver o problema da ocupação do Edifício Santa Luzia rejeita indicadores mais amplos de desenvolvimento humano, quando nega peremptoriamente a habitabilidade daquela construção, desqualificando qualquer proposta de reinvenção, em nome de sua negação e substituição. Tal opção tomada no caso consigna, a propósito da análise de seus custos sociais, o que Robert Castel (2015) qualifica como uma prática de *desfiliação*.

A desfiliação, tal como a entendo, é, um primeiro sentido, uma ruptura desse tipo em relação às redes de integração primária; um primeiro desatrelamento com respeito às regularizações dadas a partir do encaixe na família, na linhagem, no sistema de interdependência fundadas sobre o pertencimento comunitário. Há risco de desfiliação quando o conjunto das relações de proximidade que o indivíduo mantém a partir de sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção. (CASTEL, 2015, p. 50-51)

Entende-se aqui o processo de desfiliação como um efeito colateral produzido pelos critérios de urbanização, norteados pelas externalidades de vizinhança (ABRAMO, 2007), que trazem em seu bojo infinitas variáveis, cujas características põem em cheque os efeitos práticos da meta constitucional de funcionalizar socialmente a cidade.

Uma vez trazendo à tona uma modalidade de intervenção assistencialista – porque esvaziada da participação da comunidade alvo – de inserção do público afetado por ações de remoção em políticas de habitação, tais como aquelas provenientes dos

programas de aluguel social e do Programa Minha Casa Minha Vida, o deslocamento para um destino incerto daquelas famílias, homens mulheres e crianças, já instaladas em uma ocupação consolidada pelo tempo, pode ser capaz de revelar, isto sim, políticas de discriminação.

As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração (um quadro de vida decente, uma escolaridade “normal”, um emprego estável etc.). Mas eis que hoje surge a suspeita de que os esforços consideráveis, que vêm sendo realizados, há mais ou menos 15 anos, nessas direções, poderiam não ter fundamentalmente mudado a seguinte constatação: essas populações são, talvez e apesar de tudo, na atual conjuntura, *inintegráveis*. É esta eventualidade que deve ser encarada. (CASTEL, 2015, p. 583)

A estrutura da edificação restou problematizada, sem que houvesse uma discussão exauriente sobre o empecilho posto à continuidade da ocupação: o perigo imposto como um qualificativo de negação da edificação. Tal fato, analisado sob a ótica da eficiência e da equidade daquela intervenção urbanística, levando-se em conta seus custos sociais, é suficiente para demonstrar uma política urbana gestora de um modelo de cidade que exclui aqueles que não podem se encarregar de seu componente estético.

Além do desligamento das redes sociais e de vizinhança, o processo de desfiliação também descredencia aqueles que por ele são afetados em seus esquemas de sobrevivência e sustento, ou seja, fragiliza também seus laços econômicos.

5.4.2 Custos econômicos da remoção: eficiência e equidade

Pensar o desenraizamento, a partir de sua conjuntura econômica, é entendê-lo numa perspectiva em que ele se presta a reforçar os movimentos migratórios internos da cidade e todas as consequências que estes deslocamentos promovem em termos de especulação imobiliária.

Para José Afonso da Silva (2012), o Direito Urbanístico é a manifestação jurídica do urbanismo, ou seja, é a tradução jurídica de um fenômeno de ocupação e de concentração populacional em áreas não rurais, cujo adensamento e configuração precisam atender aos seguintes requisitos:

[...] (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana

permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. (SILVA, 2012, p. 24)

Portanto, a tarefa de urbanificação como fenômeno de determinada política urbana, como a que exsurge do “Caso Edifício Santa Luzia”, pode trazer a reboque efeitos colaterais não pensados ou, até mesmo, desprestigiados por quem gerencia tais políticas habitacionais instantâneas. Trata-se de um efeito rebote bem explicado por Rolnik (2015):

[...] a falta de inserção urbana dos conjuntos, desconectados das cidades, sem redes de infraestrutura básica, serviços públicos ou oportunidade de emprego, fez com que muitas pessoas que tinham contratado um crédito hipotecário optassem por retornar à cidade, deixando para locação a unidade habitacional adquirida. Outra consequência dos problemas relacionados aos conjuntos habitacionais produzidos nos últimos anos é a vacância. Quase 5 milhões de casas novas foram simplesmente abandonadas. A imprensa denuncia que parte desses empreendimentos vagos foi ocupada por agentes do narcotráfico e relata também a dificuldade dos bancos em realizar as execuções hipotecárias dos bens que, além de abandonados, também deixam de ter suas prestações pagas pelos adquirentes. (ROLNIK, 2015, p. 126)

O que esta situação revela é, nas palavras de Leite (2012, p. 31) o que os economistas chamam de “utilização ineficiente de recursos”, na medida em que um patrimônio já edificado é desprestigiado e seus ocupantes mobilizados para outros espaços a serem doravante construídos. A pergunta que o autor se faz, colocando em pauta a questão da regeneração urbana, é:

A grande questão que se coloca é: O que é mais sustentável – econômica, ambiental e socialmente – na transformação das metrópoles contemporâneas: refazer os seus imensos territórios centrais rarefeitos com os paradigmas contemporâneos ou deixar a cidade crescer de modo difuso ocupando áreas distantes e pouco urbanizadas (*urban sprawl*)? (LEITE, 2012, p. 6)

Este espraiamento urbano (*urban sprawl*) é reconhecidamente nefasto para a saúde da cidade, porque, se por um lado, altera a ecologia da cidade, causando impermeabilização do solo, periferação, expansão caótica e maior demanda por planejamento (ações de urbanificação, tais como abastecimento e escoamento de água; saneamento; infraestrutura e calçamentos; ambientes de promoção de lazer, saúde e educação; condições de mobilidade, etc.), por outro, produz vazios urbanos (*wastlands*), por meio dos quais os espaços urbanos antes mais adensados, vão aos poucos perdendo sua função produtiva (LEITE, 2012, p. 9).

A solução dada à ocupação traz elementos capazes de associá-la às políticas de expansão caótica das cidades, e as dificuldades que surgem desta forma de gestão dos

espaços urbanos, cujo estudo é fonte rica em permitir esta importante discussão para a sociedade e, mais especificamente, para o trato das questões de Direito Urbanístico, por parte das instituições do sistema de justiça, tornando-a ciente de que uma decisão sobre uma única situação de ocupação é potencialmente capaz de reforçar, para toda a cidade, os problemas concernentes à

[...] administração e controle e fiscalização do uso do solo, além de precariedade na distribuição de infraestruturas, problemas de congestionamento e tráfego, modelos ineficientes de moradia, aumento da poluição, do desmatamento, da violência. (LEITE, 2012, p. 42)

No “Caso Edifício Santa Luzia”, para ele convergem temas relevantes e atuais acerca do Direito à Cidade e das práticas de planejamento urbano. Sua feição é similar, no que tange às provocações que o mesmo permite, a diversas outras situações de remoção estudadas no país.

[...] a regeneração urbana e reestruturação produtiva de áreas metropolitanas deterioradas de localização central, dotadas de centralidade, memória urbana, infraestrutura preciosa. [...] A otimização das estruturas existentes para gerar uma cidade compacta. Há sempre o papel protagonista das infraestruturas urbanas no redesenvolvimento urbano: a oportunidade estratégica das estruturas de transporte e das pré-existências edificadas reciclarem o território (LEITE, 2012, p. 10)

Para Rolnik (2015, p. 232), a “limpeza” de uma área ocupada informalmente, demanda por parte da administração pública que esta arque com custos que, inevitavelmente, serão repassados para outros setores.

Decerto, agora sob o ponto de vista da eficiência como indicador de sustentabilidade, o fato de se tomar um produto da construção civil a partir de sua vida útil, para efeito de demoli-lo ou, de outro lado, regenerá-lo, requer certa moderação, considerando que tal produto, por sua própria peculiaridade, possui um prazo de existência mais longo.

A teoria da vida útil do produto, muito embora utilizada como indicador pelo qual está associada a vida útil do produto à responsabilidade dos fabricantes ou fornecedores do serviço (DEL MAR, 2015, p. 246), não pode ser utilizada de modo indistinto ao produto “construção civil”, dada a característica natural de sua durabilidade, além do fato da preocupação com a sustentabilidade dos sistemas construtivos.

Esta última variável nos interessa particularmente, porque determinante para os processos de otimização de construções já existentes. Com efeito, o aumento da vida útil

de uma edificação é fator que não pode ser desprestigiado, não só porque, nitidamente, instrumentaliza o enfrentamento do problema do déficit habitacional no país, mas, também, porque reconhece a potencial insustentabilidade dos resíduos de construção, sobretudo aqueles decorrentes de atos de demolição, uma vez que a manutenção da vida útil de uma edificação está diretamente relacionada com a diminuição dos impactos ambientais que sua demolição pode acarretar:

Os resíduos da construção também denominados pela doutrina da engenharia por RCD – Resíduos de Construção e Demolição – são gerados em vários momentos do ciclo de vida das construções: (a) na fase de construção (canteiro); (b) na fase de manutenção e reformas; (c) na demolição de edifícios. Quando depositados irregularmente, esses resíduos causam problemas e custos ambientais de toda ordem, como enchentes – pois afetam a drenagem e a estabilidade das encostas –, proliferação de vetores nocivos à saúde (ratos, baratas, moscas, mosquitos), interdição parcial de vias e degradação do ambiente urbano, redução da vida útil dos locais adequados para aterramento dos resíduos não renováveis, além de sua remoção onerar os cofres públicos municipais. (DEL MAR, 2015, p. 249)

No âmbito das cidades este é o grande desafio do Poder Público, cujo maior problema, ao menos no caso do Brasil, é o enfrentamento do déficit de moradia adequada e suas interfaces com a sustentabilidade ambiental, econômica e social.

Segundo estudos da Fundação Getúlio Vargas, em pesquisa realizada no ano de 2008, o déficit habitacional absoluto, só no Estado do Maranhão, seria de 570.606 moradias, o quinto maior déficit apresentado no país, representando 7,14% do déficit absoluto total brasileiro (FGV, 2008).

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, resultou a propalada Agenda 21, na qual se reconheceu que os problemas decorrentes do espraiamento urbano, resultante do crescimento desordenado das cidades, teriam o mesmo peso e a mesma urgência daqueles relacionados à degradação ambiental e à perda dos recursos naturais:

Capítulo 3 - 3.8. Os Governos, com o auxílio e a cooperação/das organizações internacionais, não-governamentais e comunitárias locais adequadas, devem estabelecer medidas que, direta ou indiretamente:

(...)

(k) Adotem políticas integradas voltadas para a sustentabilidade no manejo dos centros urbanos;

(...)

Capítulo 7 - 7.23. Os países em desenvolvimento devem, com a assistência internacional adequada, considerar a possibilidade de concentrar-se no treinamento e desenvolvimento de um plantel de gerenciadores, técnicos, administradores e outros especialistas, para a área urbana, capazes de gerenciar com sucesso o desenvolvimento e o crescimento das cidades de forma

ambientalmente saudável e equipados com os conhecimentos necessários para analisar e adaptar as experiências inovadoras de outros centros urbanos. Para esse fim, deve-se utilizar todo o leque de métodos de treinamento - da educação formal ao uso dos meios de comunicação de massa -, paralelamente ao "aprendizado por meio da ação".

A cidade afetada pelo capitalismo maduro é a cidade que se abre aos fenômenos da metropolização, porque tende sempre a ampliar seu perímetro urbano, aumentando distâncias não só territoriais, mas também distâncias sociais, porque interferem dramaticamente nas formas de usufruir seus espaços (MARICATO, 2013).

Trata-se de uma urbanidade que opera numa espécie de binômio estrutural, que transita entre “ilhas de prosperidade, em meio a um oceano de dificuldades e problemas sociais, violência crescente, falta de mobilidade e degradação ambiental” (GARBOSSA; SILVA, 2016 p. 76-77).

O mercado formal que orienta a política de habitação em nível mundial, finda por criar estratégias paralelas de busca por espaço nas cidades, protagonizadas por quem não pode aceder a políticas de financiamento da casa própria, cada vez menos destinada às camadas mais carentes da população (KOWARICK, 2009). Tais estratégias de resistência revelam o que Ermínia Maricato (2015) chama de cidades ilegais, ou seja, áreas ocupadas desordenadamente por famílias de baixa renda, cujas estruturas se consolidam, seja pela inércia ou permissividade do Poder Público, seja por ações de resistência de seus moradores.

Isso se deve ao fato de que os grandes centros urbanos estão se expandindo cada vez mais, ao mesmo tempo em que a demanda pelos recursos naturais também tem aumentado de forma significativa. Com a necessidade constante de novos espaços e a falta de infraestrutura e de políticas adequadas, surgem situações de vulnerabilidade social, em que muitas famílias sem condições econômicas para montar sua moradia em áreas providas de infraestrutura acabam ocupando, legalmente ou não, espaços urbanos periféricos, que não dispõem de condições para receber assentamentos humanos, sendo muito destes localizados em áreas consideradas de risco. (GARBOSSA; SILVA, 2016 p. 161-162)

Esta é uma constante nas cidades brasileiras: o recrudescimento de uma cidade de modelo único (MARICATO, 2013b), questionável sob o ponto de vista da sustentabilidade, o que faz das políticas de planejamento urbano um verdadeiro desafio.

Trata-se de um desafio, de fato, que não se limita às fronteiras da administração pública, mas ultrapassando-as, toca as instituições do sistema de justiça na medida em que estas são instadas a equacionarem tamanho problema social.

Esta é uma das razões pelas quais o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário não podem abdicar de um conhecimento mais aproximado das questões que transitam em torno do Direito Urbanístico e das políticas públicas de planejamento urbano, como questões de suma importância para a realização dos direitos humanos, mais especificamente aqueles que se relacionam com o direito de morar em cidades e todos os fatores de equidade que o contingenciam.

A questão da sustentabilidade nos espaços urbanos é decifrada a partir da doutrina do planejamento, a qual apresenta elementos que visam colaborar com um eficiente diagnóstico (“a análise de uma situação, compondo um cenário da realidade” (GARBOSSA; SILVA, 2016 p. 170)) propulsor de ações políticas de conteúdo urbanístico, ações estas que, para Garbossa e Silva (2016), se desenvolvem em etapas que se seguem, mediante a elaboração de um prognóstico e finalmente de uma proposta de transformação da área sobre a qual se atuará, com vistas à qualidade de vida da população atingida (GARBOSSA; SILVA, 2016 p. 170-171).

Por outro lado, a preocupação com a preservação dos recursos naturais, invariavelmente, tocou a questão do planejamento urbano, o que requereu a necessidade de se pensar o desenvolvimento mundial pela ótica da sustentabilidade, ou seja, o crescimento das sociedades humanas atento às circunstâncias de que os recursos que o permitem não são inesgotáveis, o que permitiu uma aproximação da ecologia com o fenômeno da produção do espaço urbano, assim incluindo as cidades e seus problemas no rol das questões ambientais (YUMI; SALVI, 2013, p. 253).

De fato, a produção do espaço urbano, sobretudo no que tange à questão da produção da habitação é questão intrinsecamente ligada aos fatores de sustentabilidade pois, segundo Yumi e Salvi (2013, p. 320), se relacionam com as questões relativas à degradação física do espaço, ao saneamento básico, a regularização fundiária, o acesso a serviços públicos, etc.

A maior preocupação do Poder Público deve ser com as condições de moradias mais precárias, pois a degradação física do espaço urbano impacta nas condições sociais e a qualidade de vida da população. A população de baixa renda que não possui condições de adquirir uma moradia por meio do mercado formal imobiliária que não recebe incentivos ou benefícios do governo para financiar um imóvel acaba por ocupar propriedades alheias ou áreas de risco. (YUMI; SALVI, 2013, p. 324)

As autoras prosseguem citando Pedro Abramo (ABRAMO, 2007, apud YUMI; SALVI, 2013, p. 326) para quem, nestes casos, para as classes despojadas do direito de

acesso à moradia digna, restam duas alternativas, quais sejam a de ocupar áreas centrais, em razão das vantagens que estes locais oferecem em relação à mobilidade e acesso a espaços urbanizados, mesmo que a custo de sujeitarem “a viver em imóveis decadentes ou em locais de risco”, por isto constantemente ameaçados por ações de remoção; ou a de alojarem-se nas periferias da cidade, onde, muito embora estejam de certa forma, esquecidos pelo Poder Público – o que lhes garante certo *laissez-faire*, no que tange à a autoconstrução de casas em loteamentos clandestinos – precisam conviver com a absoluta falta de cidade e escassez de equipamentos urbanos.

Para Souza (2003) as questões que se relacionam com o desenvolvimento social e urbano têm como escopo final a superação de problemas atinentes à injustiça social e à melhoria da qualidade de vida, o que requer, por parte dos atores que lidam com o tema, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista empírico, certo censo crítico que lhes permitam distanciarem-se do que o autor chama de “arrogância do discurso competente” (SOUZA, 2013, p. 72).

O autor qualifica como melhoria da qualidade de vida, neste contexto, a “eliminação de fatores de sofrimento, desconforto, opressão e discriminação negativa” (SOUZA, 2013, p. 72).

Aqui, assume-se uma postura crítica em relação ao que se qualifica como desenvolvimento urbano, tomando-se como premissa de racionalidade o conteúdo de sustentabilidade de posturas discursivas adotadas para efeito de processá-lo mediante a transformação de ambientes já edificados, para a formação, seja de vazios urbanos, seja de construções mais modernas.

Tal constatação encontra respaldo no questionamento que Souza (2013) faz a respeito da sensatez se qualificarem determinados espaços como vulneráveis a ações de desenvolvimento. O que se quer dizer com isto é que, segundo o autor:

O que ninguém se pergunta é sobre a sensatez de qualificar antecipadamente “desenvolvimento urbano” processos cuja positividade e conveniência, sob o ângulo social mais amplo (o que inclui considerações ecológicas), são muito comumente duvidosas. O que acontece é que a linguagem ordinária é modelada por uma ideologia modernizante que é a versão urbana da ideologia do “desenvolvimento” capitalista: em geral, desenvolver é dominar a natureza, fazer crescer, “modernizar”. (SOUZA, 2013, p. 75)

Para Souza (2013, p. 75), a compreensão crítica do modelo hegemônico de desenvolvimento urbano requer, operativamente, a identificação de duas categorias

fundamentais, que o autor chama de *objetivos derivados*: a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social.

Aqui, por exemplo, ao considerarmos os fatores envolvidos num processo de remoção de uma ocupação urbana precária, para Souza (2013), torna-se importante tomarmos como postura de solução para o caso a adoção da premissa de que as características particulares daquela ocupação não são um dado *a priori*, ou seja, não se apresentam de maneira fechada e, assim jamais podem ser consideradas pelo analista (SOUZA, 2013, p. 80).

O que o autor critica é a postura tecnocrática adotada nas mais diversas situações de intervenção urbana, e o que ele propõe é que, para efeito de se agir, fundamentalmente levando-se em conta a melhoria da qualidade de vida da comunidade afetada e o aumento do sentimento de justiça social, será necessário que, no que tange ao diagnóstico e à análise do caso, o agente em questão (aqui entendo que seja ele o planejador urbano detentor de conhecimentos específicos, o administrador público, ou mesmo as instituições do sistema de justiça) não pode atuar solitariamente em seus prognósticos:

[...] em contraste com isso, no caso de propostas de intervenção, quem deve deter a última palavra são os próprios envolvidos, vale dizer os cidadãos cuja autonomia deve ser estimulada e respeitada, devendo o cientista contentar-se com o papel de um interlocutor que propõe (e, eventualmente, alerta para as contradições e riscos embutidos nas propostas feitas por outros, sejam eles pesquisadores ou não), mas jamais o de um consultor tecnocrático que sonha, no estilo de Maquiavel, com um Príncipe que execute as suas ideias, impondo-as de cima para baixo. (SOUZA, 2013, p. 80)

Entretanto, ao estilo do planejamento regulatório extremamente afetado pela lógica do mercado, articulado sem a postura crítica que a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social demandam, com mínimo grau de participação popular: “o grau de abertura para com a participação popular restringir-se-á, na melhor das hipóteses, aos tipos de pseudoparticipação, às vezes não chegando sequer a isso” (SOUZA, 2013, p. 139).

Para Mesa Cuadros (2013), a participação popular envolve a ampla circulação de informações, com vistas a compatibilizá-la com a condição fundamental de que qualquer intervenção ambiental será preponderantemente de interesse público e coletivo de maneira que, segundo o autor, traduz-se a participação num direito de que, sobretudo as pessoas diretamente envolvidas, têm de tomar parte nas decisões que, podem afetá-las.

A ideia de participação acenada por Mesa Cuadros não destoa da ideia de

eficiência e equidade na política urbana, e ambas, tampouco, se distanciam do que seja igualdade e liberdade em Ronald Dworkin (RIPSTEIN, 2007), para quem “a relação entre igualdade e liberdade é que o Estado deve tratar seus cidadãos como iguais, e não que a vida de cada pessoa deva ser organizada com o objetivo de se atingir a igualdade” (RIPSTEIN, 2007, p. 84) (tradução minha)¹²⁷.

A participação popular vista pela lente da igualdade e da liberdade em Dworkin não seria então uma consequência de uma forma de organização que vise a igualdade, mas decorreria da própria ação estatal em tratar seus cidadãos com igual respeito e igual consideração (DWORKIN, 2013), tomados como subsídio de justiça para a prática jurídica no âmbito da política urbana.

5.5 Participação popular como equalizadora da sustentabilidade na política urbana

A importância da participação popular está diretamente relacionada aos temas de vulnerabilidade social e ideia de igualdade, aqui defendida segundo aquela concebida por Ronald Dworkin, na qual inscreve-se que “a consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política” (DWORKIN, 2013, p. IX).

Argumentando sobre a igualdade, Ronald Dworkin (2013) a compreende a partir de um princípio igualitário abstrato, segundo o qual “o governo deve agir para tornar melhor a vida daqueles a quem governa, e deve mostrar igual consideração pela vida de todos” (DWORKIN, 2013, p. 169).

Analisado “Caso Edifício Santa Luzia” sob o ponto de vista do conteúdo de igualdade e sustentabilidade que emergem de sua investigação arqueológica, é possível perceber que as soluções lá enunciadas foram construídas priorizando o campo técnico em detrimento de debates que permitissem a participação da comunidade envolvida.

Para Henri Acselrad (2008), este é um grande problema detectado nas intervenções situadas no campo ambiental, cuja índole meramente teleológica, não reconhece os processos sociopolíticos que os permeia.

É difícil não perceber que o debate sobre sustentabilidade tem se pautado predominantemente pelo recurso a categorizações socialmente vazias. Ou seja, as noções evocadas costumam não contemplar a diversidade social e as

¹²⁷ The key idea underlying Dworkin’s egalitarianism and his specific account of the relation between liberty and equality is that the state must treat its citizens as equal, not that each person’s life must be organized around achieving equality (RIPSTEIN, 2007, p. 84)

contradições que perpassam a sociedade quando está em jogo a legitimidade de diferentes modalidades de apropriação dos recursos do território. Os diagnósticos e as definições têm se situado no campo técnico, apresentando-se como descolados da dinâmica da sociedade e, conseqüentemente, da luta social. (ACSELRAD, 2008, p. 3)

O que o autor pretende dizer com sua fala traduz a necessidade de, como ele mesmo afirma, “trazer essa discussão de sustentabilidade para o campo das relações sociais” (ACSELRAD, 2008, p. 4). Ou seja, no “Caso Edifício Santa Luzia”, uma ocupação urbana consolidada em um prédio abandonado é considerada pelos discursos jurídicos como “insustentável”, porque contraria a forma hegemônica de aquisição de moradia e o modelo de cidade incorporado ao longo de décadas, por esta razão, a lógica da remoção (e com ela o desfazimento dos laços de pertencimentos e planos de vida de cada uma das famílias que residem no local) toma posição dianteira.

A transferência daquele grupo para casas a serem construídas em outros locais, é coerente com o processo de espraiamento da cidade (LEITE, 2012), tornando ainda mais segregada e complexa a sua estrutura urbana, com isto, acirrando maiores demandas por segurança, infraestrutura e mobilidade (MARICATO, 2013). Isto não passou despercebido pelos principais interessados no caso:

O acesso é bom, tudo é perto, a tranquilidade. Nós não temos violência aqui. Graças a Deus! Nunca tivemos nenhuma situação de sermos aqui assaltados... A vizinhança interna é boa... A vizinhança externa nós quase não temos contato. (Mulher, jovem, desempregada, moradora da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Não penso em sair tão cedo, aqui é assim, ninguém incomoda ninguém... mas é ótimo, perto de tudo. (...) Pra gente eu acho que nada, assim.... atrapalha da gente morar aqui não... o que a gente teme muito é pelo fato da estrutura do prédio que precisa ser mais reforçada. (...) Sempre que eu preciso assim de alguma coisa eu corro num vizinho... eu peço ajuda pra outro e eles sempre estão ali pra me ajudar. Se caso eles querem tirar a gente daqui a gente sabe que eles tem que colocar em algum lugar que eles não vão jogar a gente na rua. (Mulher, jovem, auxiliar de enfermagem, moradora da ocupação há menos de 5 anos)

A ideia de igualdade que exsurge dos argumentos contidos nos discursos ora analisados, e que prevalecem no âmbito do desenvolvimento processual, vista a partir da noção dworkiana do igual respeito e da igual consideração, como elementos que decorrem de sua teoria igualitária, oferecem ao analista uma versão rejeitada pelo referido autor.

Trata-se de uma versão restrita de igualdade assim mensurada pela crítica de Dworkin:

Meu primeiro argumento contra essa versão restrita da igualdade de satisfação também se baseia no argumento que empreguei contra a igualdade de êxito relativo. O principal atrativo de uma forma restrita de igualdade de satisfação está na afirmação de que ela torna as pessoas iguais no que todas valorizam do mesmo modo e fundamentalmente no que diz respeito a sua posição pessoal. Mas não se pode sustentar esse atrativo, pois as pessoas diferem de fato na importância que cada uma dá à satisfação, até no sentido mais amplo que faz desse termo a definição de estados de consciência. Quando se tornam iguais em outros aspectos, tornam-se desiguais em outros aspectos que muitos valorizam mais. (DWORKIN, 2013, p. 46-47)

Quando o Ministério Público encadeia categorias relacionadas à política urbana, tais como “arruamento, salubridade, segurança, funcionalidade e estética da cidade” (TJMA, 2012, p. 45-52), relacionando-os à coletividade como um todo, isto porque considera que “a satisfação de um só implica de modo necessário a satisfação de todos; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui *ipso facto*, lesão da inteira coletividade” (TJMA, 2012, p. 45-52), finda por provocar um nivelamento que rejeita uma dimensão plural e heterogênea da cidade, assim como desprestigia as aspirações da comunidade (DWORKIN, 2013).

O Poder Judiciário, muito embora revista seu discurso jurídico de argumentos que o filiam a uma regularidade técnico-normativa que o consubstancia, mantém-se no quadrante da lógica homogênea de significação da cidade a partir de padrões preestabelecidos, que não levam em conta os planos de vida da população afetada e, segundo a qual, o direito social à moradia é absorvido por protótipos de “reassentamento dos moradores em conformidade com programas de habitação adequados” ou pela “inserção dos ocupantes do edifício em programa de aluguel social, até que a realocação aconteça” (TJMA, 2012, p. 330 e seguintes).

Para Acselrad (2008), é pela participação democrática e pela socialização da política que o interesse público encontra condições de sustentabilidade, de maneira que, no contexto urbano, especificamente no contexto de uma ocupação urbana judicializada, fundamental seria a inserção da comunidade diretamente envolvida no contexto deste problema social na construção de um modelo de cidade que assimile, em igualdade de condições, os planos de vida das pessoas que nela habitam; e não a criação de mais negócios no mercado da construção de casas, abrindo-se novos campos de geração de lucro, a pretexto de se atender o direito à moradia.

Ah minha irmã, eu não vejo a hora de botar uma guarita bem aqui, certo? Chegando toda chique, aí todo mundo estacionando e entrando tudo arrumadinho, tudo na cerâmica... ah eu não vejo a hora

[E quando perguntada sobre o maior desafio da ocupação] A união... porque assim... a união, se a gente todos... levantasse uma mão só... o meu objetivo de lutar podia fazer melhor aqui... melhor que o Prefeito... melhor que o vereador... melhor que qualquer pessoa. Porque aqui não mora só uma pessoa, aqui moram 32 famílias.

[E diante de uma possibilidade de remoção] Eu ia resistir! (Mulher, jovem, diarista, moradora da ocupação há mais de 5 anos)

Eu queria que mudasse só pra reformar... a gente queria que reformasse e que tivesse mais segurança né, porque eles fico dizendo que ele pode desabar, aí a gente fica com medo... fora disso é tranquilo. Reformar ele todinho, dá uma pintura nele, botar um segurança lá embaixo... aqueles procedimento que todo ser humano precisa num prédio. Até porque eu hoje como eu me encontro, sem poder mais trabalhar, sem ter uma renda boa pra comprar uma casa, porque meu sonho mesmo era morar numa casa, que tivesse quintal, que eu pudesse viver uma liberdade mais ampla. Mas mesmo assim, eu gosto muito daqui. (Mulher, idosa, professora aposentada, moradora da ocupação há mais de 5 anos)

Rapaz uma coisa que eu não acho tão impossível que nós poderia fazer é pintar o prédio... seria uma coisa assim... um grande passo. Apesar que a gente já demos outros passos, mas esse era o maior daqui desse prédio.

[E diante de uma possibilidade de resistência a uma ação de remoção] Com certeza! Já resistimos quando era no começo... quando era mais fácil tirar a gente... que dirá hoje né, que já tem esses anos tudinho que a gente mora aqui. (Homem, jovem, autônomo, morador da ocupação há mais de 5 anos/liderança local)

Muito embora o tema da sustentabilidade possa ser discutido a partir de múltiplas dimensões teóricas, estas permeadas de diversos conteúdos, o que torna válido se questionar o que se busca sustentar. Para Acselrad (2012) o desenvolvimento sustentável como compreendido com base no Relatório Brundtland¹²⁸, nada mais é que a revalidação de um projeto desenvolvimentista assumido a partir do fortalecimento das estruturas do capital.

Torna-se, assim, perceptível que, no ambiente das cidades, a visão de sustentabilidade utilizada para solucionar a questão da moradia de risco, não só reforça, como aprofunda os problemas das desigualdades ambiental e social¹²⁹ (ACSELRAD, 2012).

O argumento de obsolescência não comprovada do Edifício Santa Luzia, e a sua incorporação pelos discursos jurídicos, revelam o quão vulneráveis às relações de poder

¹²⁸ O conceito de desenvolvimento sustentável foi consagrado em 1987, por meio do Relatório Brundtland, que passou a utilizar a referida expressão com a seguinte definição: forma como as atuais gerações satisfazem as suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.” (SENADO FEDERAL, 2012)

¹²⁹ Para Henri Acselrad (2012), a noção de desigualdade ambiental é utilizada para sinalizar o caminho das lutas sociais por igualdade de tratamento em face da expansão do mercado capitalista e das políticas governamentais condescendentes com a desregulamentação ambiental e urbanística.

tais discursos se acham submetidos, assim definindo o que é sustentável nos espaços urbanos; sacrificando as condições de existência de uma comunidade consolidada em favor de um modelo de cidade que, via de regra, reforça um poder sobre o território cujas estruturas, numa perspectiva arqueológica, está diretamente relacionado às doutrinas urbanísticas que se organizam em torno do mercado e do capital financeiro.

A participação da comunidade e a decifração da ocupação pela ótica sustentável articulada por um discurso de equidade e eficiência na utilização dos recursos não encontra lugar na dominação que o Estado exerce sobre a população não inserida na dinâmica de uma cidade progressista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se começa a pensar um projeto de infraestrutura e urbanização que vai exigir a remoção de pessoas e comunidades - antes mesmo de começar seu planejamento - deve-se avaliar com muito cuidado sua necessidade e adequação. O projeto é realmente indispensável? Quem será beneficiado? Qual será seu impacto? Existem alternativas? Todas estas perguntas devem ser respondidas a partir de uma análise baseada no profundo respeito aos direitos humanos de todos os envolvidos, pois gera grande impacto em suas vidas. Essa avaliação prévia deve envolver toda a diversidade de opiniões e posições sobre a obra, de forma participativa. ROLNIK (2010)

O conto *O Retrato Oval*, de Edgar Allan Poe, narra a cega obsessão de um pintor pela perfeição de sua obra e seu ápice acontece no momento em que o artista, arrancado de sua proeza em retratar sua musa estática, se depara com a dura realidade que, a todo tempo, é por ele desprestigiada.

A musa morta de Poe é aqui utilizada como um artifício representativo por meio do qual se buscou ilustrar a pergunta que moveu este trabalho: Qual modelo de cidade é concebido pelos discursos jurídicos, para efeito de se equacionar o direito à moradia urbana, na cidade de São Luís (MA)?

No que diz respeito ao tema da pesquisa – qual seja a experiência discursiva das instituições do sistema de justiça sobre o direito humano de morar em cidades e a judicialização das ocupações em áreas ou situações de risco, inseridas no ambiente urbano da cidade de São Luís (MA), mesmo que a despeito das mais elementares condições de vida digna e da legislação urbanística vigente –, sua escolha decorre da simples observação da realidade local, que, muito embora retratada pelos índices alarmantes de pesquisas censitárias, mostra-se carecedora de estudos mais aproximados sobre as questões relativas à política urbana local, estudos que permitam compreender os mecanismos de enfrentamento daquela conjuntura desigual, sobretudo no âmbito das instituições do sistema de justiça.

A situação informacional do Edifício Santa Luzia ratifica os dados que apontam a inadequação fundiária urbana no Maranhão, onde, segundo dados da Fundação João Pinheiro, “a noção mais imediata e intuitiva, passa pela necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 26), o que, tomando-se

hipoteticamente tal via de solução como uma saída precoce, teme-se pelo seu conteúdo de insustentabilidade.

Para o Comitê Temático Urbano do Conselho Brasileiro de Construção Sustentável (CSBS), a discussão sobre a sustentabilidade das cidades brasileiras é questão que apresenta certo nível de complexidade, uma vez que não pode ser dissociada dos seus aspectos sociais, econômicos e tecnológicos, o que diz respeito a: cidades compactas e eficientes; legislações ambientais e urbanísticas e informalidade urbana (ABIKO, s/d, s/p).

Assim como no *retrato oval* de Poe, a política urbana sofisticadamente embelezada e decantada em normas internas e acordos internacionais que se estabelecem mediante um sistema de coesão dinâmica, codificada pelo Direito Urbanístico, depara-se com uma realidade morta, na qual os processos de urbanização são marcados, invariavelmente, pelo crescimento das desigualdades, pela concentração espacial da pobreza e pela ocupação caótica do solo urbano, geradora de conflitos e contradições (SILVA, 2012, p. 23).

A sobrecarga da infraestrutura urbana, longe de ser uma distorção conjuntural, revela-se, a despeito da norma que regulamenta o assunto em espécie, um problema estrutural. E o cenário tende a se agravar quando se reconhece o processo de erradicação do estoque público de habitação para efeito de oportunizar a livre circulação do capital financeiro, prática cristalizada pela concessão de crédito habitacional, impulsionada por programas de aquisição de moradia (a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida), paralela ao declínio de investimentos estatais no setor de habitação (ROLNIK, 2015).

Os processos de remoções que tanto são noticiados em escala global e local sintomatizam esta realidade. Pessoas são removidas de suas habitações já consolidadas, submetidas a intenções oficiais de embelezamento e saneamento da cidade, mediante ações de encilhamento, nas quais, deslocadas dos locais onde desenvolvem suas redes sócio-afetivas, são lançadas numa lista de espera para concessão de aluguel público que nem sempre se realiza a contento (ROLNIK, 2015).

Numa descrição arqueológica que possibilitasse identificar seu acontecimento discursivo, por exemplo, para efeito de se fazer esta conjectura com os discursos analisados, foi especulada a contribuição das ideias que forneceram base ao urbanismo, formuladas no final do século XIX e durante todo o século XX, e que cunharam determinadas expressões que, segundo a investigação realizada, são identificadas nas

falas dos sujeitos que integram os sistemas de justiça, afetando-as sobremaneira, o que ajudou a discernir em que medida seus posicionamentos são comprometidos por construções outras que escapam de seu domínio e que os orientam a um modelo de cidade já cunhado em uma prática discursiva progressista pretérita.

Tal constatação inicial forneceu à presente pesquisa, ao menos para a construção de seu trajeto, a intuição de que a arqueologia foucaultiana possibilitaria com que se dotasse de significado (o *a priori histórico*) as falas analisadas.

Critério fundamental da pesquisa empreendida foi o de que, uma vez fixados os elementos de um acontecimento discursivo, identificado pelas escolas fundantes da política urbana do século XX, a pesquisa tomou como contraponto de análise o marco legal dos diversos diplomas normativos vigentes, promulgados acerca da questão da política urbana, com especial destaque para a Constituição Federal e o autodenominado Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, especialmente no que tange às diretrizes da política urbana, definidas no artigo 2º daquela norma, cujos fundamentos principiológicos, conforme já explorado, se acham previstos nos artigos art. 5º, XXIII (função social da propriedade); art. 182 (função social da cidade) e artigo 225 (direito a cidades sustentáveis), todos da Constituição Federal.

Deste modo, tomando-se o direito à cidade, como ponto nodal dos discursos ambientados na política urbana, neste sentido associando noções de acontecimento histórico e sua relação com o acontecimento discursivo (CASTRO, 2016), fez-se um corte cronológico configurado pelo marco jurídico da Constituição Federal de 1988, em cujo artigo 182 são demarcadas as funções sociais da cidade, e a partir do qual é desencadeado todo um sistema normativo referente ao Direito Urbanístico.

Portanto, as funções sociais da propriedade e da cidade, tomadas como superfícies de emergência, ou objetos de análise do discurso do direito à cidade, do direito à moradia e do direito à vida urbana, requereu a definição de instâncias de delimitação (as regras relacionadas ao sistema do Direito Urbanístico), que, a sua vez, permitiram acessar o feixe de relações que atravessa o lugar institucional de onde vem o discurso, através de um sistema de regularidades internas que Foucault chama de *grades de especificação* (FOUCAULT, 2012).

Porquanto, a análise das falas dos atores das instituições do sistema de justiça envolvidos no “Caso Edifício Santa Luzia” foi instigada pelas normas de Direito Urbanístico, então mobilizadas para definirem campos de problematização viabilizadores

de um debate qualificado, o que permitiu conformar perspectivas diferentes por meio das quais se buscou decifrar em que medida as políticas urbanas, como um direito, são experienciadas naqueles discursos.

Eis que as funções sociais da propriedade e da cidade, por outro lado, apareceram como registros que retrataram um modo pelo qual se as políticas urbanas são pensadas, podendo, aqui, para efeito de uma análise arqueológica, serem tomadas como objetos sobre os quais se justapõem outros tantos em “registros múltiplos”, que, “nomeados, circunscritos, analisados, depois corrigidos, novamente definidos, contestados, suprimidos”, permitem a formação de um “campo retalhado” (FOUCAULT, 2012, p. 50).

Delimitaram-se as normas de Direito Urbanístico, como dito, como aquelas abarcadas por um sistema normativo, aqui definido por uma estrutura lógico-dedutiva que partindo da Constituição Federal, prosseguiu com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), o Programa Minha Casa Minha Vida, no qual está incluído o Programa de Habitação Urbana (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, alterado pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017) e, para efeito de ambientar a discussão na realidade local, o Plano Diretor do Município (Lei Municipal nº 4.669, de 11 de outubro de 2006).

A eleição deste marco jurídico foi um artifício metodológico pelo qual foram abordados os objetos cognoscíveis que gravitaram em torno dos enunciados estudados, a fim de se incrementar a investigação da unidade discursiva buscada:

Associado a um vasto referencial teórico que abordou a questão das políticas urbanas, permitiu-se a abertura de diferentes possibilidades argumentativas dentro de uma mesma temática – o direito à cidade, o direito à moradia e o direito à vida urbana, por exemplo –, a partir das quais tornou-se possível “reanimar temas já existentes”, definindo, por conseguinte, um “campo de possibilidades estratégicas” (FOUCAULT, 2012, p. 45) para o exercício da função enunciativa, onde a arqueologia permitiu a análise das condições históricas que possibilitaram o aparecimento dos enunciados apontados nos recortes do corpus da pesquisa.

Assim, eis que considerando o processo de produção de moradia, tem-se que a sustentabilidade urbana, como um grande desafio da atualidade, está diretamente relacionada às políticas de planejamento urbano e ao enfrentamento do avanço de habitações precárias em regiões periféricas da cidade, ao aumento do perímetro urbano e aos problemas ambientais decorrentes do espraiamento da cidade. Por outro lado, é flagrante a insubsistência das práticas atinentes ao gerenciamento de tais políticas quando

é comum a existência de “terrenos vazios e imóveis subutilizados em regiões com boa infraestrutura enquanto a cidade se expande” (GARBOSSA; SILVA, 2016, p. 217)

Trata-se de uma clara contradição, que suplanta a rica estrutura normativa atinente à matéria, questionável sob o ponto de vista da sustentabilidade urbana, cujas influências sobre o material analisado foram discutidas.

Buscou-se, em Ronald Dworkin, uma concepção sobre princípios – esta doravante especializada em Alexy, artífice de uma teoria estrutural dos direitos fundamentais para se chegar a um modelo de direito fundamental social –, o que possibilitou sua compreensão enquanto norma jurídica, porquanto afastada de um conteúdo meramente axiológica, assim tomando-se o direito à política urbana como um direito fundamental e os princípios da função social da propriedade e da cidade nele relacionados, como categorias normativas equalizadoras do direito social à moradia.

Para Dworkin, essa realidade revela um nível de subordinação da norma positivada a preceitos a ela anteriores. Uma subordinação que, para o autor, muitas vezes imperceptível, é conceitual e política ou seja, sujeita a argumentos de princípios e argumentos de política (DWORKIN, 2010).

Já os princípios “podem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas” (ALEXY, 2015, p. 90), além de serem considerados razões para regras, os princípios “podem também ser razões para decisões concretas” (ALEXY, 2015, p. 107), portanto, alcançam relevância para decisões que tratem de direitos fundamentais, pelo que a indagação acerca da demonstração de sua relevância *substancial* na argumentação no âmbito dos direitos fundamentais permanece indispensável.

De partida, pressupôs-se a relevância em se categorizar a política urbana como um direito social fundamental (ALEXY, 2014), intrinsecamente relacionado ao direito à moradia e às funções sociais da propriedade e da cidade, como elementos que integram uma existência digna, em contraposição à constatação intuitiva – aqui colocada como uma hipótese que desafiou a pesquisa durante todo o seu trajeto –, qual seja a noção civilista clássica de hegemonia do direito de propriedade.

Ou seja, tomou-se o direito de propriedade, este distinguido como um direito de natureza individual, definido exclusivamente por sua vocação de uso, gozo, fruição e disposição (VENOSA, 2005), sob uma perspectiva hegemônica, contraposta à

necessidade humana de morar, e o fato de sua materialização em áreas ou situações de risco, protagonizada por aqueles que, por falta de recursos financeiros e ausência de políticas públicas estatais, não conseguem alcançá-la dignamente, pelo que buscou-se confirmar ou refutar aquela hipótese de hegemonia do direito à propriedade, como reprodutora de condições adversas de moradia.

Portanto, a metodologia de análise ora empreendida mostrou-se eficiente para atender aos objetivos desta pesquisa qual fora o de, permitindo a análise dos discursos das instituições do sistema de justiça do Maranhão, no que tange à definição de políticas urbanas destinadas à solução dos problemas relacionados à moradia de risco em São Luís (MA).

Por meio do mapeamento das diferentes representações discursivas sobre política urbana, consistentes nos modelos de planejamento urbano representados pelas escolas progressista e humanista e suas diferentes variáveis, tomadas como um acontecimento arqueológico localizado a partir do início do século XX, foi possível historicizar ou acontecimentalizar o discurso urbanístico.

Por conseguinte, associado tal acontecimento arqueológico à identificação das normas concernentes à política urbana e do direito à moradia, foi possível analisar os discursos das instituições do sistema de justiça sobre a ordenação do espaço urbano, especialmente na solução das questões relacionadas à moradia de risco, o que se fez pela via da pesquisa exploratória de uma ocupação urbana vertical judicializada, na qual foi possível identificar, por meio de uma arqueologia do discurso, práticas discursivas autoritárias na conformação de um modelo de cidade progressista, alinhado às características estudadas.

Este modelo, reatualizado por práticas discursivas afetadas por relações de poder capazes de formular verdades, findam por conformar um modelo pouco democrático de uso e ocupação do solo urbano que, como demonstra o caso estudado, não consegue ser corrompido pelo discurso normativo contemporâneo, mas ao contrário, dele se utiliza para, sob um verniz de legitimidade, cristalizar práticas históricas de segregação e separação funcional dos espaços, em nome de uma lógica privatística de fruição dos direitos sociais.

Deste modo, a presente pesquisa deparou-se com uma realidade material que desprestigia a condição jurídica constitucionalmente consignada de que a propriedade deve atender à sua função social, de maneira que seus elementos (usar, gozar, fruir, dispor

e reivindicar) só se justificam na medida em que materializam outros valores constitucionais e, por conseguinte, aponta uma tendência valorativa de que a questão da moradia não deve ser um problema do Estado.

Conclui-se, portanto, que a condição espacial de vida urbana das pessoas é percebida pelas Instituições do Sistema de Justiça a partir de um modelo de política habitacional dissociado do paradigma constitucional do direito à moradia como um direito humano e, assim, tributário da compra da casa própria produzida por construtoras, acessada via crédito, finda por ratificar situações de desigualdade sentidas mais especialmente por quem está fora desses processos formais de aquisição de moradia.

A recusa do MPE em dialogar com os ocupantes do Edifício Santa Luzia revela a ideia de categorização das classes sociais objetivada pelo estigma de um *outro sobrando* nas cidades (ROLNIK, 2015), cuja ideia acha-se cristalizada por práticas não discursivas.

A lógica da reabilitação de construções já consolidadas passou despercebida e o modelo único de provisão de moradia finda por revelar o lado pouco democrático do Programa Minha Casa Minha Vida que, como política pública de provisão de habitação, finda por afetar significativamente as Instituições do Sistema de Justiça, na medida em que estas passam a adotar posturas de negação da cidade, que se estabelecem pela via da remoção de assentamentos informais em áreas urbanas bem valorizadas.

O Judiciário, o Ministério Público e a Advocacia Pública Municipal, especialmente frente ao caso estudado, se valem de um discurso hegemônico que se filia a formações discursivas onde a direito à moradia é traduzido não por políticas habitacionais, mas por políticas de produção de casas, que se empreendem mediante a negação histórica do direito à cidade. E esta realidade precisa e deve ser questionada a partir de outras epistemes.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, Alex. Comitê Temático Urbano. Conselho Brasileiro de Construção Sustentável. Condutas de Sustentabilidade no Setor Imobiliário Residencial. s/d. Disponível em: < <http://www.cbcs.org.br/website/comite-tematico/show.asp?cctCode=DE5BBC5D-080F-4B2C-8D59-22318AA71FAB>>. Acesso em: 27.mai.2017.
- ABRAMO, Pedro. A Cidade Caleidoscópica. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- ACSELRAD, Henri. Vigiar e Unir: a agenda da sustentabilidade urbana? p. 19-35. In: ACSELRAD, Henri. (org.). A Duração das Cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- . Sentidos da sustentabilidade urbana, p. 43-70. In: ACSELRAD, Henri. (org.). A Duração das Cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009b.
- . Sustentabilidade e articulação territorial do desenvolvimento brasileiro. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, RS, p. 99-132, 2008. Disponível em <<http://www.unisc.br/site/sidr/2004/conferencias/02.pdf>> Acesso em 06.ago.2017.
- . Discursos da sustentabilidade urbana. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v. 1, n. 1, p. 79-90, 1999. Disponível em: < <http://hilaineyaccoub.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Henri-Acsehrad-Sustentabilidade-Urbana.pdf>>. Acesso em: 13.jul.2017.
- . Que desenvolvimento queremos? Youtube, 23 de abril de 2012. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=V5j25qHhoqo>> Acesso em 07.ago.2017.
- AGENDA 21. Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21 - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.. Disponível em < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em 22.mai.2017.
- ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2014.
- ALEXY, Robert; SILVA, Rogério Luiz Nery da. Direitos fundamentais sociais e proporcionalidade, p. 165-178. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da. (coords.). Dignidade Humana, Direitos Sociais e Não-Positivismo Inclusivo. Florianópolis: Qualis, 2015.
- ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil. Tese de Doutorado (USP). Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08102010-143600/pt-br.php>.

ALVIM, Arruda. A Função Social da Propriedade e da Posse. In: Estatuto da Cidade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

AMORE, Caio Santo. Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanim; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs). 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARAÚJO, Lacerda Inês. Foucault: um arquegenealogista do saber, do poder e da ética. Revista de Ciências humanas. Florianópolis: EDUFSC, no. 35, p.37-45, abril de 2004

ARENDT, Hannah. A Condição Humana. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016.

ARRUDA, Ângelo Marcos. A utopia das cidades compactas e sem separação de classes. Publicado em 18.abr. 2017. Disponível em: <<http://www.archdaily.com.br/br/869355/a-utopia-das-cidades-compactas-e-sem-separacao-de-classes-angelo-marcos-arruda>>. Acesso em: 16.mai.2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARRETO, Lima. Os Bruzundangas. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2013.

———. Recordações do Escrivão Isaías Caminha. São Paulo: Poeteiro Editor Digital, 2014. Disponível em: <<http://web.archive.org/web/20161202125427/http://www.projetoLivroLivre.com/Lima%20Barreto%20-%20Recordacoes%20do%20escrivao%20Isaias%20Caminha%20-%20Iba%20Mendes.pdf>> Acesso em 06.abr.2017.

———. Vida e Morte de M. J. Gonzaga de Sá. São Paulo: Revista do Brasil, 1919. Disponível em: <http://www.brasiliana.usp.br/bitstream/handle/1918/00123200/001232_COMPLETO.pdf>. Acesso em 11.abr.2017.

BARROS, Valdira. A verdade quando atira, o cartucho vai e vem: itinerários da construção da verdade jurídica em processos criminais. São Luís: Prima Imagem Arte Produção, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva: 2013.

———. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Rio de Janeiro: Renovar: 2003.

BELLMONT, Yary Saidy. El concepto de justicia ambiental. In: Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental y el Estado Ambiental del Derecho. Colección Gerardo Molina. n 28, p. 63-113, set 2011. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2012.

BENEVOLO, Leonardo. História da Cidade. São Paulo: Perspectiva, 2015

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Estudo do BID revela que América Latina e o Caribe enfrentam um déficit de habitação considerável e crescente. 14/05/2012. Disponível em <<http://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2012-05-14/deficit-habitacional-na-america-latina-e-caribe,9978.html>>. Acesso em 04.dez.2016.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. A Constituinte de 1987-1988 e a Restauração do Estado de Direito, p. 53-59. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. (coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. Análise social, p. 711-732, 1994. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41011028?seq=1#fndtn-page_scan_tab_contents>. Acesso em: 11.jul.2017.

BORJA, Jordi. La Ciudad Conquistada. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 2009.

———. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> Acesso em 19.jul.2017.

———. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 04.ago.2016.

———. Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm> Acesso em 04.ago.2016.

———. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm> Acesso em 15.jul.2017.

———. São Luís. Plano Diretor do Município de São Luís. Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006. Disponível em <<http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf>> Acesso em 04.ago.2016.

———. Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

———. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Novo CPC**. São Paulo: Saraiva, 2015.

———. RELATÓRIO - O BRASIL E O PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 2000. Disponível em: <

<http://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Pidesc%20%20Relat%C3%B3rio%20Final.html##Moradia>>. Acesso em: 21abr.2017.

BUENO, Cássio Scarpinella. Manual de Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva, 2016.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. Além do Rio Anil - urbanização e desenvolvimento sustentável. Estudo sobre a sustentabilidade dos tipos de urbanização na cidade de São Luís do Maranhão. 2002. 150 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, Recife, 2002.

———. Da Tragédia Urbana à Farsa do Urbanismo Reformista: A Fetichização dos Planos Diretores Participativos. 2009. 528 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

———. Metropolização e Gestão Urbana na Ilha do Maranhão: Efeitos Sócio-Ambientais da Produção Imobiliária de Baixa Renda. In São Luís por um Triz: escritos urbanos e regionais. SECID: São Luís, 2011. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/S%C3%A3o-Luis-por-um-triz-escritos-urbanos-e-regionais.pdf>>. Acesso em: 11.jul.2017

CÂMARA, Alexandre Freitas. Poderes Instrutórios do Juiz e Processo Civil Democrático. In: Ativismo Judicial e Garantismo Processual. p. 65-78, Salvador: Editora JusPodivm, 2013.

———. O Novo Processo Civil Brasileiro. São Paulo: Atlas, 2016.

CAMUS, Albert. O Mito de Sísifo. s/d. Disponível em: < http://www.planonacionaldeleitura.gov.pt/clubedeleitoras/upload/e_livros/clle000131.pdf>. Acesso em 15.abr.2017.

CARROL, Lewis. Aventuras de Alice no País das Maravilhas. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social. Petrópolis: Vozes, 2015.

CASTRO, Edgardo. *Introdução a Foucault*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

———. O vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.

CBCS. Conselho Brasileiro de Construção Sustentável. Condutas de Sustentabilidade no Setor Imobiliário Residencial. s/d. Disponível em: < file:///C:/Users/Regina/Downloads/CBCS_Secovi_Condutas_Sustentabilidade.pdf >. Acesso em: 27.mai.2017.

CHINCHILLA HERRERA, Tulio Elí. ¿Qué son y cuáles son los Derechos Fundamentales??. Bogotá: Editorial Temis, 2009.

- CHOAY, Françoise. O urbanismo. Utopias e realidades. Uma antologia. Estudos, volume 67. São Paulo: Perspectiva, 2015.
- COMPANS, Rose. Cidades Sustentáveis, Cidades Globais: antagonismo ou complementaridade? p. 121-154. In: ACSELRAD, Henri. (org.). A Duração das Cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2013.
- COSTA, Regina Helena. Instrumentos Tributários para a Aplicação da Política Urbana, p. 104-119. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2014.
- COULANGES. Fustel de. A Cidade Antiga. São Paulo: eBooksBrasil.org, 2006. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Fustel%20de%20Coulanges-1.pdf>>. Acesso em: 23.abr.2017.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 554.
- DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2014.
- DAMATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.
- DEÁK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.
- DELEUZE, Gilles. Foucault. São Paulo: Editora Brasiliense, 2013.
- DE AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458>>. Acesso em: 05.jul.2017
- DEL MAR, Carlos Pinto. Direito na Construção Civil, São Paulo: Pini: Leud, 2015.
- DE OLIVEIRA, Thaís Mayra; MARQUES, Janezete Aparecida Purgato; MARTINS, Fábio. LEVANTAMENTO DAS PATOLOGIAS DAS ÁREAS INTERNAS DAS EDIFICAÇÕES DO SETOR ADMINISTRATIVO DA UFJF: ESTUDO DE CASO. XIV ENTAC - Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - 29 a 31 Outubro, 2012 - Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.infohab.org.br/entac2014/2012/docs/1262.pdf>>. Acesso em: 29.mar.2017.

DE SOUZA, Alex Oliveira. ENCLAVES RESIDENCIAIS FECHADOS: privatização territorial e empobrecimento dos tecidos narrativos da cidade. *Revista Políticas Públicas*, v. 16, 2013. Disponível em <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1383>. Acesso em 25.set.2016

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV E. Publicado em: 23.fev.2017. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=51&data=23/02/2017&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 07.jul.2017.

DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil, vol 1. Salvador: Jus Podivum, 2015.

DICIONÁRIO DE ENGENHARIA CIVIL. Patologias. Engenharia.com – Engenharia Civil na Internet. Disponível em: <<https://www.engenhariacivil.com/dicionario/patologias>>. Acesso em: 29.mar.2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2012.

DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

———. A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos. Editora D'Plácido, 2016.

FACCHINI NETO, Eugênio. A função social da propriedade como direito fundamental, p. 314-317. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. (coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Maranhão tem a maior carência em habitação, 2008. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/CPS_infra/midia/kc086.pdf>. Acesso em: 21.abr.2017.

———. CPDOC. Paulo Martins de Sousa Ramos. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/paulo-martins-de-sousa-ramos>>. Acesso em: 12.jul.2017

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. Estatuto da Cidade Comentado: lei n.º 10.257/2001, lei do meio ambiente artificial. São Paulo: Saraiva: 2014.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2013.

FOUCAULT, Michel. *A Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

———. *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Ed. Loyola, 2014.

———. *Os Anormais*. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2014b.

———. *As Palavras e as Coisas*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

———. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2005.

FRANZONI, Júlia Avila; LUFT, Rosângela Marina. Onde mora o direito à moradia?. *In* *Direito Constitucional Brasileiro: Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais*. Clèmerson Merlin Clève (Coord.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

FREIRE, Sérgio. *Análise de Discurso: procedimentos metodológicos*. Manaus: Instituto Census, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil, 2013-2014*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em: 27.mai.2017.

FURTADO, Celso. *Brasil: A construção interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

GARBOSSA, Renata Adriana; SILVA, Rodolfo dos Santos. *O Processo de Produção do Espaço Urbano: impactos e desafios de uma nova urbanização*. Curitiba: InterSaberes, 2016.

GEHL, Jan. *Cidades para Pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GREGOLIN, Maria do Rosário Valencise. Michel Foucault: o discurso nas tramas da história. *Análise do Discurso: unidade e dispersão*. Uberlândia: *Entremeios*, p. 19-42. 2004. Disponível em: <[file:///C:/Users/Regina/Downloads/GREGOLIN_FOUCAULT%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Regina/Downloads/GREGOLIN_FOUCAULT%20(1).pdf)> Acesso em 23.set.2014.

———. *Análise do Discurso com Michel Foucault*. Ep. 02. Os dispositivos. 10 de outubro de 2016. UNESP GEADA. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=IpMURaG9hYc>>. Acesso em: 30.mar.2017.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Função Social da Propriedade Privada*. In: BEZOS, Clóvis; CAMMAROSANO Márcio (coords.). *Direito Ambiental e Urbanístico: Estudos do Fórum Brasileiro de Direito ambiental e urbanístico*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *(Re)pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HALL, Peter. Cidades do Amanhã. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HAROUEL, Jean-Louis. História do Urbanismo. Campinas: Papirus, 1998.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLANDA, Sergio Buarque de. Raízes do Brasil. 26.^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Aglomerados Subnormais no Censo 2010. Rio de Janeiro, 2011 (b). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000692351212011355415675088.pdf>. Acesso: 30.mai.2017

———. Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em 30.mai.2017.

———. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), v.28, 2007; v.29, 2008; v.30, 2009; v.1, 2011; v.32, 2012. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>> Acesso em 17.ago.2016.

———. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. Informações Estatísticas. 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=211130&search=mara%20nhaol|sao-luis|info%20gr%20fic%20s:-evolu%20o-populacional-e-pir%20mide-et%20ria>>. Acesso em 13. Mar.2017.

INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS. Declaração Política - Fórum Social Urbano Alternativo e Popular. Vamos Construir Cidades para uma Vida Digna! Publicado em 10.abr.2014. Disponível em: http://por.habitants.org/a_via_urbana/forum_social_urbano_alternativo_e_popular_2014/declaracao_politica_forum_social_urbano_alternativo_e_popular_vamos_construir_cidades_para_uma_vida_digna>. Acesso em: 13.jul.2017.

JACOBS, Jane. Morte e Vida de Grandes Cidades. 3.^a ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

KOWARICK, Lúcio. Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Ed. 34, 2009.

———. Escritos Urbanos. São Paulo: Ed. 34, 2009b.

———. A espoliação urbana. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

LANDRY, Charles. Origens e Futuros da Cidade Criativa. São Paulo: SESI-SP editora,

2013.

LEAL, Rogério Gesta. Da Política Urbana, p. 1.862-1.882. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014.

LE CORBUSIER. *Planejamento Urbano: coleção debates*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.

LEITE, Carlos. *Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: Desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEROY, Jean-Pierre; ACSELRAD, Henri. *Novas Premissas para a Construção de um Brasil Sustentável*. p. 183-210. In: RATTNER, Henrique (org.). *Brasil no Limiar do Século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

LIBÓRIO, Daniela Campos; FROTA, Henrique Botelho; CARDOSO, Patrícia de Menezes; GUIMARÃES, Irene Maestro (Orgs.). *Colaboração de CUNHA, Larissa Peres, IACOVINI Vitor. Direito Urbanístico em Juízo: estudo de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. São Paulo: IBDU, 2016.

LIBÓRIO, Daniela Campos. *Competências Urbanísticas*. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2014.

LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. *Dos Municípios*, p. 781-789. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014.

LOPES, José Antônio Viana. *Capital Moderna e Cidade Colonial: o pensamento preservacionista na história do urbanismo ludovicense*. 2004. 192 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, Recife, 2004.

LOPES, José Antônio Viana et al. *O Urbanismo Modernista em São Luís: Plano de Expansão da Cidade (1956)*. *Revista do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB*. n. 2. Vol 1. março/julho 2015. Disponível em: <<http://www.undb.edu.br/ceds/revistadoceds>>. Acesso em: 11.jul.2017

LUFT, Rosângela Maria. *Políticas Públicas Urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

MACHADO, Roberto. *Foucault, a ciência e o saber*. Zahar, 2006.

MANZI FILHO, Ronaldo. *Duas noções de a priori histórico: a tradição e o arquivo - A*

concepção de uma "anti-crise" de Michel Foucault. Revista *Philosophos*, v. 19, n. 1, 2014. Disponível em <
<http://web.b.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=19822928&AN=98738780&h=kpOS17xi3B1Ool76ro4JHpWckcQZNGn wqSlgnU%2bbp%2beMX9UuxGdAi%2bwGGi74%2fWO47MJNO%2bMgpjaikFsMm M4A7Q%3d%3d&crl=c&resultNs=AdminWebAuth&resultLocal=ErrCrlNotAuth&crlh ashurl=login.aspx%3fdirect%3dtrue%26profile%3dehost%26scope%3dsite%26authtyp e%3dcrawler%26jrnl%3d19822928%26AN%3d98738780>> Acesso em 19.jul.2017.

MARANHÃO. Lei Complementar 19, de 11 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a organização e funcionamento da Defensoria Pública do Estado e dá providências correlatas. Disponível em:
 <<http://www.condege.org.br/documentos/leis/maranhao.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para uma crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2013

———. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias, p. 121-192. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Coords). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013b.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional. São Paulo: Malheiros Editores.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª.ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2012.

MESA CUADROS, Gregório. Derechos ambientales en la perspectiva de integralidad: Concepto y fundamentacion de nuevas demandas y resistências actuales hacia el “Estado ambiental de derecho”. 3ª ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2013.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. 9. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DEMOCRÁTICO (2007). Ninguém conhece a cidade ilegal. Revista MPD Dialógico, ano IV, número 15. São Paulo: Imprensa Oficial

MONGIN, Olivier. A Condição Urbana: a cidade na era da globalização. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

MOURA, Hélio A. de; TEIXEIRA, Pery. Tendências recentes do crescimento populacional. *Estud. av.*, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 95-126, Abr. 1997. Disponível em:
 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340141997000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12.jul.2017.

MUCHAIL, Salma Tannus. Foucault simplesmente: textos reunidos. São Paulo:

Edições Loyola, 2004.

NOGUEIRA, Maria Inês; CAMARGO JÚNIOR, Kenneth Rochel de. A orientalização do Ocidente como superfície de emergência de novos paradigmas em saúde. *Hist Cienc Saude Manguinhos*, p. 841-861, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v14n3/08.pdf>>. Acesso em: 30.mar.2017.

NOVOCHADLO, Maria Ayrecila da Silva. Conhecimentos e opiniões da população a respeito de doenças. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 37, n. 2, p. 85-89, 1984. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/reben/v37n2/v37n2a02.pdf>>. Acesso em 05.abr.2017.

O ESTADO. Mapeadas 60 áreas de risco em São Luís. 22.jan.2016. Disponível em: <<http://imirante.com/oestadoma/noticias/2016/01/22/mapeadas-60-areas-de-risco-em-sao-luis.shtml/>>. Acesso em: 29.mai.2017

———. Apartamentos inacabados estão sendo ocupados. 06.mai.2016. Disponível em: <<http://imirante.com/oestadoma/noticias/2016/05/06/apartamentos-inacabados-estao-sendo-ocupados.shtml>>. Acesso em: 20.jun.2017.

———. Prédios abandonados viram pontos de usuários de drogas em São Luís Obras inacabadas também servem de abrigo para moradores de rua. Prefeitura diz que vai enviar equipe para verificar se existem irregularidades. Publicado em 30/07/2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/07/predios-abandonados-viram-pontos-de-usuarios-de-drogas-em-sao-luis.html>>. Acesso em: 08.jun.2017

O IMPARCIAL. Cidades. Moradores da Rua Estrela Ocupam Prédios Abandonados. Publicado em: 03.abr.2017 Disponível em: <<https://oimparcial.com.br/noticias/cidades/2017/04/moradores-da-rua-da-estrela-ocupam-predio-abandonado/>>. Acesso em: 04.jul.2017.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. p. 193-218. In: ACSELRAD, Henri. (org.). *A Duração das Cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ONUBR. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Publicado em 13.out.2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 17.mai.2017.

ONU-HABITATII. Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). Istanbul, 3-14 de Junho de 1996. Disponível em < (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/00/PDF/G9602500.pdf?OpenElement>) > Acesso em 30.jul.2016.

———. HabitatIII. The New Urban Agenda. 29 de setembro de 2016. Disponível em <<https://www2.habitat3.org/bitcache/907f3c56d3ad27a3daeeb677c660545a00c69d6b?vid=591158&disposition=inline&op=view>> Acesso em 26.jan.2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem. 10 de dezembro de 1948. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/>> Acesso em 29.jul.2016.

———. Assembleia Geral das Nações Unidas. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 16 de dezembro de 1966. Disponível em <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf> Acesso em 30.jul.2016.

———. CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2016. Versión electrónica. Disponível em: <http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/Anuario_2016/es/index.asp>. Acesso em 09.mar.2017.

PALÁCIO DO PLANALTO. Presidência da República. Entenda as novas regras do Minha Casa Minha Vida. Publicado em: 06.fev.2017. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 06.jul.2017

PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PLANTÃO BRASIL. Urgente! Ministro de Temer acaba de anunciar o corte de 11.250 unidades do Minha Casa, Minha Vida. Publicado em: 17.mai.2016. Disponível em: <<http://www.plantaobrasil.net/news.asp?nID=94381> >. Acesso em: 07.jul.2017.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2010.. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-luis_ma>. Acesso em: 27.mai.2017.

———. Oficina discute dados e indicadores para os ODS. Publicado em: 15.ago.2017. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/08/15/oficina-discute-dados-e-indicadores-para-os-ods.html>>. Acesso em: 26. Ago.2017.

POE, Edgar Allan. El Retrato Oval. (Libro de Domínio Público, s/d). Kindle Edition.

PORTAL BRASIL. Infraestrutura. Em sete anos, Minha Casa Minha Vida entrega mais de 1.000 casas por dia. Publicado em: 30.mar.2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/em-sete-anos-minha-casa-minha-vida-entrega-mais-de-1-000-casas-por-dia>>. Acesso em: 07.jul.2017.

PORTAL GUARÁ.COM. 35 famílias desocupam prédio conhecido como "balança, mas não cai", em São Luís. Publicado em: 10.jun.2017 Disponível em: <<https://www.tvguara.com/noticias/maranhao/item/30374-35-familias-desocupam-predio-conhecido-como-balanca-mas-nao-cai-em-sao-luis> >. Acesso em: 04.jul.2017.

RATTNER, Henrique. Prefácio, p. 7-18. In: ACSELRAD, Henri. (org.). A Duração das Cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

REDE BRASIL ATUAL. MTST ocupa Ministério das Cidades por verbas do Minha Casa, Minha Vida. Publicado em: 29.nov.2016. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2016/11/mtst-ocupa-ministerio-das-cidades-em-brasilia-8601.html>>. Acesso em: 07.jul.2017.

RESISTÊNCIA HABITAT-III. Chamada para o Fórum Social, de Resistência Popular ao Habitat III. s/d. Disponível em: <<https://resistenciapopularhabitat3.org/llamada-foro-social/portugues/>>. Acesso em: 13.jul.2017.

RIBEIRO, Darcy. O Povo Brasileiro: A formação e o sentido de Brasil. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIPESTEIN, Arthur. Liberty and Equality. In: RIPESTEIN, Arthur (edited). Ronald Dworkin. New York: Cambridge University Press, 2007.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2012

———. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

———. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. [s.d], p. 14. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em 21.ago.2016.

———. Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada. Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções? 2010. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf>. Acesso em: 27.mai.2017.

ROULAND, Norbert. Nos Confins do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanim; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs). 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RULFO, Juan. Pedro Páramo. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Milton. A Urbanização Desigual. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

———. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Juliana Cavalcante dos. A Função Social da Propriedade Urbana e Estatuto da Cidade. In: Estatuto da Cidade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade. São Paulo: Cortez, 2013.

- . Para uma Revolução Democrática da Justiça. São Paulo: Cortez, 2007.
- . O Direito dos Oprimidos: Sociologia Crítica do Direito, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014.
- . As Bifurcações da Ordem: revolução, cidade, campo e indignação. Sociologia Crítica do Direito, parte 3. São Paulo: Cortez, 2016.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.
- . A dignidade da pessoa humana, p. 121-128. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. (coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014.
- . A dignidade da pessoa humana, p. 533-548. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. (coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014.
- . Dignidade da pessoa humana: notas em torno da discussão sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional, p. 91-121. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da. (coords.). Dignidade Humana, Direitos Sociais e Não-Positivismo Inclusivo. Florianópolis: Qualis, 2015.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro – Ornamento constitucional da política urbana – Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.
- SENADO FEDERAL. 25 Anos da Constituição Cidadã. 5 de outubro de 1988: um dia histórico. s/d. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/constituicao25anos/um-dia-historico.htm>>. Acesso em: 19.jun.2017.
- . Jornal em Discussão. Do ecodesenvolvimento ao conceito de desenvolvimento sustentável no Relatório Brundtland, da ONU, documento que coloca temas como necessidades humanas e de crescimento econômico dos países, pobreza, consumo de energia, recursos ambientais e poluição. Ano 3, nº 11, junho de 2012. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/temas-em-discussao-na-rio20/ecodesenvolvimento-conceito-desenvolvimento-sustentavel-relatorio-brundtland-onu-crescimento-economico-pobreza-consumo-energia-recursos-ambientais-poluicao.aspx>> Acesso em 07.ago.2017.
- SEVCENKO, Nicolau. A Revolta da Vacina. São Paulo: Cosac Naify, 2010.
- SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia. Direitos sociais e dignidade da pessoa humana: reflexões a partir do conceito de mínimo existencial, p. 179-214. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da. (coords.). Dignidade Humana, Direitos Sociais e Não-Positivismo Inclusivo. Florianópolis: Qualis, 2015.

- SILVA, Joana; SILKE, Kapp. As Palafitas do Rio Anil: Memória de uma Cultura Construtiva em Vias de Erradicação. 2º Congresso Internacional de História e Construção Luso-Brasileira. Histórias Partilhadas. Set. 2016, p 1109-1120. Disponível em: <http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/biblioteca_novo_2/arquivos/As%20Palafitas%20do%20Rio%20Anil.pdf>. Acesso em 30.mai.2017.
- SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2012.
- . Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2016.
- SILVA, Joana Barbosa Vieira da. Tudo isso era maré: origens, consolidação e erradicação de uma favela de palafitas em São Luís do Maranhão. 2016. 140f. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.
- STEDILE, João Pedro; SAMPAIO, Plínio de Arruda. História, crise e dependência do Brasil. Cartilha nº 3. São Paulo: Movimento Consulta Popular, 2003. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/cartilha%2003%20-%20Hist%C3%B3ria%20crise%20e%20dependencia%20do%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 05.jul.2017
- SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Direito como Liberdade: O Direito Achado na Rua Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito. 2008. 338 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília. 2008.
- SOUSA, Monica Teresa Costa. Direito e desenvolvimento: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. Curitiba: Juruá, 2011.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2003.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.
- TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. São Paulo: Saraiva: 2014.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. À moda de Foucault: um exame das estratégias arqueológica e genealógica de investigação. Lua Nova, v. 81, p. 215-248, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n81/a09n81.pdf>>. Acesso em: 28.mar.2017
- TJMA. Vara de Interesses Difusos e Coletivos, de São Luís, Maranhão. Processo nº 44805-65.2012.8.10.0001.

———. Vara de Interesses Difusos e Coletivos, de São Luís, Maranhão. Processo nº 3221-57.2008.8.10.0001.

TRINDADE, Thiago Aparecido et al. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2012. Disponível em <<http://unicamp.sibi.usp.br/handle/SBURI/25005>>. Acesso em 22.mai.2017.

UFMG. Programa Cidade e Alteridade: convivência multicultural e justiça urbana. Relatório pelo direito fundamental à moradia adequada: estudo do caso de ocupações urbanas em Belo Horizonte e região metropolitana. Relatório parcial: abril de 2015. In GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca (coords). Projeto: mapeamento das ocupações urbanas em Belo Horizonte e região metropolitana. Belo Horizonte: 2015.

VAINER, Carlos B. Pátria empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. p. 75-119. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Coords). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil (Direitos Reais), v.5 – 5 ed. São Paulo: Atlas. 2005.

VIANA, Nildo. O significado político da Comuna de Paris. Em Debate, n. 6, p. 60-82, 2011. Disponível em <<http://stat.saudeettransformacao.incubadora.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/877/1322>>. Acesso em 22.mai.2017.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: 2001.

———. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

WATANABE, Kazuo. Da Cognição no Processo Civil. Campinas: Bookseller, 2000.

WEBER, Max. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1966.

YAMAWAKI, Yumi; SALVI, Luciane Teresa. Introdução à Gestão do Meio Urbano. Curitiba: InterSaberes, 2013.

YAZBEK, André Constantino. *10 lições sobre Foucault*. Petrópolis: Vozes, 2015.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no novo Código Civil. Direito e Democracia, v. 5, n. 1, 2016, p 7-28. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2470/1693>>. Acesso em: 08.jun.2017.

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Eu, _____
 _____, nacionalidade _____, idade, _____, estado civil
 _____, profissão _____, endereço
 _____, RG
 _____ e CPF _____, estou sendo convidada (o) a participar de um

estudo denominado **O DIREITO À MORADIA URBANA NAS PRÁTICAS DISCURSIVAS DO JUDICIÁRIO MARANHENSE: olhares transversos sobre poderes e verdades**, cujo objetivo é avaliar os discursos do Poder Judiciário do Maranhão, acerca do direito à moradia urbana, a partir das especificidades de um caso de ocupação informal, justificando-se na necessidade de se analisar a construção semântica do direito à moradia e do direito à cidade, a partir dos mecanismos de apropriação da cidade por parte das camadas de baixa renda, da cidade de São Luís, aqui tomando-se como objeto de pesquisa, especificamente, o caso do Edifício Santa Luzia, localizado na Rua dos Faveiros, nº 10, Jardim Renascença, pelo qual se buscará analisar como o poder afeta o discurso do direito e o legitima a dizer a verdade sobre o direito à moradia.

A minha participação no referido estudo será no sentido de fornecer entrevista por meio de um roteiro semi-estruturado de perguntas cujo objetivo será o de reconstruir a história da ocupação a partir dos depoimentos colhidos junto aos moradores, através de nossos relatos pessoais.

Estou ciente de que, no registro dos elementos colhidos no ato das entrevistas, minha privacidade será respeitada, sendo omitidos e mantidos em sigilo meu nome e quaisquer outros dados pessoais que possam me identificar, para efeito de resguardar minha intimidade.

Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar

A pesquisadora envolvida com o presente projeto é Regina Lúcia Gonçalves Tavares, do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão.

É assegurado o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas conseqüências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendida a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

São Luís, _____ de _____ de 2017.

 Sujeito da Pesquisa

Regina Lúcia Gonçalves Tavares
 Pesquisadora Responsável

APÊNDICE B**ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO DAS ENTREVISTAS**

1) DADOS PESSOAIS

NOME:

NACIONALIDADE _____

IDADE _____ ESTADO CIVIL _____

PROFISSÃO _____

ESCOLARIDADE _____

MORA COM _____

RENDA MENSAL _____

MORADIAS ANTERIORES _____

TEMPO DE MORADIA ATUAL _____

ÁGUA/ESGOTO/ELETRICIDADE/COLETA DE LIXO ____/____/____/____

ENDEREÇO DO TRABALHO/ESCOLA _____

2) VOCÊ GOSTA DE MORAR AQUI?

3) COMO É SEU ACESSO À POSTO DE SAÚDE/TRABALHO/ESCOLA/LOCAIS DE LAZER?

4) EXISTEM PESSOAS QUE ACHAM QUE NÃO É CERTO VOCÊ MORAR AQUI? QUAL É A SUA RELAÇÃO COM A VIZINHANÇA?

5) EXISTE UM PROCESSO NA JUSTIÇA ENVOLVENDO A OCUPAÇÃO, NA SUA OPINIÃO, VOCÊ ACHA QUE TEM DIREITO OU MESMO QUER PERMANECER AQUI?

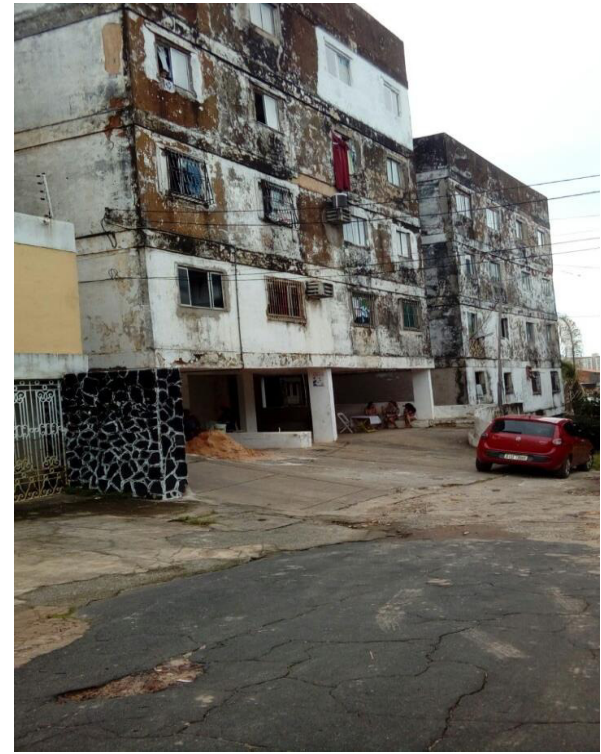
6) QUAL É O SEU SONHO PARA ESTE PRÉDIO?

Sujeito da Pesquisa

Regina Lúcia Gonçalves Tavares
Pesquisadora Responsável

APÊNDICE C
FOTOGRAFIAS







APÊNDICE D

CORTES NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

MOBILIZAÇÃO

Manifestações pelo país protestam contra cortes no Minha Casa Minha Vida
Jornada nacional por teto e trabalho ocorre em dez capitais e denuncia "política econômica nefasta de Temer". Em São Paulo, protesto marcha até escritório da Presidência da República

por Rodrigo Gomes, da RBA publicado 19/09/2017 17h03, última modificação 20/09/2017 09h19

MÍDIA NINJA



Marcha no centro de SP: orçamento não prevê contratação de obra do MCMV na faixa de renda mais baixa

São Paulo – Milhares de pessoas organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) fizeram protesto na tarde desta terça-feira (19) em frente à sede do Ministério da Fazenda em São Paulo, na Luz, região central da cidade. A jornada nacional por teto e trabalho ocorre em dez capitais do país, reivindicando a retomada do Programa Minha Casa Minha Vida e denunciando a "política econômica nefasta de Temer", nas palavras do coordenador nacional do MTST, Guilherme Boulos.

O plano do MTST com o ato de hoje era ocupar o prédio do ministério na capital paulista, mas ao chegar lá as portas estavam fechadas. "O ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, é um banqueiro. Ele recebe os banqueiros lá em Brasília, mas aqui não quer conversar com 20 mil trabalhadores pobres", disse o coordenador do MTST.

Ao encontrar as portas do prédio fechadas, porém, os manifestantes não desanimaram. O local para onde se dirigem os manifestantes fica a 3,5 quilômetros de distância do Ministério da Fazenda.

Os sem teto formaram alas com diferentes referências ao governo Temer. Um grupo batia panelas vazias, outro carregava uma mala cheia de dinheiro – referente aos R\$ 51 milhões encontrados no apartamento de Geddel Vieira Lima, ex-ministro de Temer –, além dos "fantasmas": o ex-deputado Eduardo Cunha, o doleiro Funaro, e os irmãos e sócios da JBS Friboi, Wesley e Joesley Batista. "Fora Temer" era o coro repetido.

Problema que se agrava

"Ao gerar desemprego impressionante, o governo ilegítimo do (presidente) Michel Temer agrava o problema da moradia. As pessoas não conseguem pagar aluguel e isso piora o déficit habitacional. Ao mesmo tempo temos o programa Minha Casa, Minha Vida seco. O orçamento previa 35 mil moradias para este ano, mas nenhuma foi contratada", disse Boulos.

As mobilizações de hoje ocorrem no Rio de Janeiro, Maceió, Porto Alegre, Belo Horizonte, Distrito Federal, Goiânia, Aracajú, Recife, Fortaleza, além da capital paulista. O movimento espera reunir 50 mil pessoas nas ações em todo país. Os manifestantes saíram em marcha da estação da Luz e chegaram à sede do ministério sem violência.

Segundo o militante, após o acampamento do MTST na sede da presidência da República em São Paulo, durante 22 dias, em março deste ano, uma série de trâmites burocráticos foi realizada, mas a verba não foi liberada. "O governo alega falta de dinheiro, o que é irônico já que o Temer liberou cerca de R\$ 4 bilhões em emendas parlamentares para se salvar da denúncia de corrupção", afirmou Boulos. "Só isso construía mais casas do que tem no orçamento", completou.

Há uma semana o MTST organizou uma ocupação gigante em São Bernardo do Campo, região metropolitana de São Paulo. Cerca de seis mil famílias estão vivendo no local. No fim de semana, tiros foram disparados de prédios vizinhos contra os ocupantes. Um imenso ato de solidariedade ocorreu no dia seguinte, aumentando a força da ocupação.

Para o próximo ano, o orçamento da União não prevê a contratação de nenhuma obra para o Minha Casa, Minha Vida, na faixa de mais baixa renda, bem como na modalidade Entidades, que é gerida por movimentos sociais. O movimento exige, pelo menos, o mesmo número de moradias do orçamento atual. "Colocar zero moradias no orçamento em uma situação como estamos, é colocar gasolina no fogo", afirmou o coordenador do MTST.

"Ocupar terreno não é opção do movimento. É o resultado da política econômica equivocada e a única alternativa para milhares de famílias que chegam no fim do mês e não conseguem pagar o aluguel", destacou Boulos. "Isso vai se repetir muito se a situação não melhorar", completou.

Boulos ainda comentou a eleição presidencial de 2018, destacando que, ainda que não seja membro do PT, "é inadmissível que as eleições se decidam no tapetão". "A participação de Lula na eleição é fundamental para garantir a democracia no país", disse. Ao final do ato, que segundo os organizadores tinha perto de 40 mil pessoas, os manifestantes colocaram fogo em bonecos que representavam o presidente Michel Temer e o seu "quadrilhão". Guilherme Boulos disse que se as coisas não se resolverem, os manifestantes "vão botar fogo no pavio nos quatro cantos da cidade; esperamos resultado, que a mensagem tenha sido compreendida e a resposta venha", afirmou ainda.

Antes dele, a coordenadora estadual do MTST Maria das Graças disse para o presidente Temer pisar ligeiro "porque se tiver de voltar aqui o bicho vai pegar. Hoje demos um alerta, quando dizemos que fazemos, a gente cumpre".

O ato foi encerrado em frente a secretaria geral da Presidência, na Avenida Paulista. Acompanhado pela reportagem da RBA, foi um ato tranquilo, sem ocorrências e com menor mobilização policial ao redor do que em eventos anteriores.

Fonte: REDE BRASIL ATUAL. Mídia Ninja. Mobilização. Manifestações pelo país protestam contra cortes no Minha Casa Minha Vida. 19/09/2017. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/09/manifestacoes-pelo-pais-protestam-contracortes-no-minha-casa-minha-vida>> Acesso em 21.set.2017.