



# Eu (não) sou da sua rua

Uma arqueologia dos discursos  
jurídicos sobre o direito à cidade

**Regina Tavares**

## **Eu (não) sou da sua rua:**

Uma arqueologia dos discursos jurídicos sobre o direito à cidade

Regina Tavares



JUIZ DE FORA  
2023

© Editora UFJF, 2023

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização expressa da editora.  
O conteúdo desta obra, além de autorizações relacionadas à permissão de uso de imagens ou textos de outro(s) autor(es),  
são de inteira responsabilidade do(s) autor(es) e/ou organizador(es).



**Universidade Federal de Juiz de Fora**

**Reitor**  
Marcus Vinicius David

**Vice-Reitora**  
Girlene Alves da Silva

Este livro foi composto com as famílias tipográficas  
Calibri e Montserrat.



**Diretor da Editora UFJF**  
Ricardo Bezerra Cavalcante

**Conselho Editorial**  
Jorge Carlos Felz Ferreira (Presidente)  
Charlene Martins Miotti  
Elson Magalhães Toledo  
Emerson José Sena da Silveira  
Jair Adriano Kopke de Aguiar  
Maria Lúcia Duriguetto  
Rafael Alves Bonfim de Queiroz  
Rodrigo Alves Dias  
Taís de Souza Barbosa

**Projeto gráfico, capa e diagramação**  
Nattan Frederico Duarte

**Revisão de português e ABNT**  
Nathalie Reis Itaboraí  
Raphael Domingos de Ávila

**Foto da Capa**  
Regina Tavares

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UFJF

Tavares, Regina.

Eu (não) sou da sua rua : uma arqueologia dos discursos  
jurídicos sobre o direito à cidade / Regina Tavares. – Juiz de  
Fora, MG : Editora UFJF, 2023.

Dados eletrônicos (1 arquivo: 2,33 mb)

ISBN: 978-65-89512-53-0

1. Direito à moradia. 2. Direito urbano. 3. Análise do  
discurso. I. Título.

CDU: 347.171

---

Este livro obedece às normas do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa,  
promulgado pelo Decreto n. 6.583 de 29 de setembro de 2008.



**Editora UFJF**  
Rua Benjamin Constant, 790  
Centro - Juiz de Fora - MG - Cep 36015-400  
Fone/Fax: (32) 3229-7646 / (32) 3229-7645  
editora@ufjf.edu.br / distribuicao.editora@ufjf.edu.br  
instagram.com/ufjfeditora  
www.ufjf.br/editora



***Para Alice***

*Olhai, peixes, lá do mar para a terra. Não, não: não é isso o que vos digo. Vós virais os olhos para os matos e para o sertão? Para cá, para cá; para a cidade é que haveis de olhar. Cuidais que só os Tapuias se comem uns aos outros? Muito maior açougue é o de cá, muito mais se comem os Brancos. Vedes vós todo aquele bulir, vedes todo aquele andar, vedes aquele concorrer às praças e cruzar as ruas; vedes aquele subir e descer as calçadas, vedes aquele entrar e sair sem quietação nem sossego? Pois tudo aquilo é andarem buscando os homens como hão de comer e como se hão de comer.*

*Vede um homem desses que andam perseguidos de pleitos ou acusados de crimes, e olhai quantos o estão comendo. Come-o o meirinho, come-o o carcereiro, come-o o escrivão, come-o o solicitador, come-o o advogado, come-o o inquiridor, come-o a testemunha, come-o o julgador, e ainda não está sentenciado, já está comido. São piores os homens que os corvos. O triste que foi à forca, não o comem os corvos senão depois de executado e morto; e o que anda em juízo, ainda não está executado nem sentenciado, e já está comido.*

*Padre Antônio Vieira. Sermão de Santo Antônio aos Peixes, São Luís do Maranhão, aos 13 de junho de 1654.*

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>PREFÁCIO</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO NO SÉCULO XX: cronologia de um acontecimento arqueológico</b>	<b>24</b>
1.1 A priori do saber urbanístico do século XX	27
1.1.1 O modelo progressista (ou modernista)	34
1.1.2 O modelo culturalista	37
1.1.3 O modelo naturalista	37
1.1.4 O urbanismo humanista	38
1.2 A experiência do planejamento urbano no Brasil	41
1.2.1 Programa Minha Casa Minha Vida: remendo novo em pano velho?	50
1.3 A experiência do planejamento urbano em São Luís (MA)	52
<b>CAPÍTULO 2 - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: argumentos teóricos acerca de uma concepção fundamentalizante de direito à cidade</b>	<b>56</b>
2.1 Direitos sociais como direitos fundamentais prestacionais	59
2.2 Direito à moradia	66
2.2.1 O direito social à moradia como direito fundamental	71
2.3 Direito à política urbana	73
2.3.1 Função social da propriedade	75
2.3.2 Funções sociais da cidade	77
2.3.2.1 A função social da cidade no Estatuto da Cidade	78
2.3.2.2 A função social da cidade no Plano Diretor	79
<b>CAPÍTULO 3 - ARQUEOLOGIA COMO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DO DISCURSO JURÍDICO</b>	<b>83</b>
3.1 Categorias de análise do procedimento arqueológico	86
3.1.1 Enunciados	88
3.1.2 Formações discursivas	89
3.1.3 Dispositivo	90
3.2 O acontecimento “Caso Edifício Santa Luzia”	93
3.2.1 Os sujeitos dos discursos	95
3.2.2 O corpus da pesquisa	95
3.2.3 Recortes para análise	96
3.3 O problema da demarcação dos enunciados	110

<b>CAPÍTULO 4 - OLHARES TRANSVEROS SOBRE SABERES, PODERES E VERDADES: o acontecimento “Caso Edifício Santa Luzia”</b>	<b>114</b>
<b>4.1 O Lugar do Ministério Público</b>	<b>117</b>
4.1.1 O Edifício Santa Luzia pela lente do urbanismo progressista	118
<b>4.2 O Lugar da Defensoria Pública</b>	<b>128</b>
4.2.1 O Edifício Santa Luzia pela lente do urbanismo humanista	129
<b>4.3 O Lugar do Município de São Luís</b>	<b>136</b>
4.3.1 Relatórios sociais: artifícios de produção de verdades	141
<b>4.4 A construção de sujeitos passivos às políticas de intervenção urbana: de ocupantes a invasores</b>	<b>145</b>
<b>4.5 Uma pausa para um “acordo”</b>	<b>149</b>
<b>4.6 O Lugar do Poder Judiciário</b>	<b>151</b>
4.6.1 Quanto custa remover?	151
4.6.1.1 Respeito indistinto e igual consideração	154
4.6.1.2 Abandono: tratamento político de uma categoria jurídica	155
4.6.1.3 Remover por quê?	157
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>170</b>
<b>POSFÁCIO</b>	<b>174</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>177</b>

A painting of a man in a doorway of a stone building with a tree in the foreground.

# APRESENTAÇÃO

A complexidade das questões habitacionais no Brasil tem exigido estudos em diferentes áreas do conhecimento e em uma delas, o Direito, essas questões têm sido abordadas regularmente.

Este livro, situado no campo das investigações jurídicas, lança olhares sensíveis e, ao mesmo tempo, provocadores, sobre aspectos referentes às questões habitacionais que assolam boa parte da população brasileira. Senti-me muito honrada pelo convite para escrever sua apresentação, após acompanhar parte de sua construção há uns anos, e o faço agora.

Nesta obra, Regina Tavares, com apreciável capacidade avaliativa e árduo trabalho de investigação científica, presenteia suas leitoras e seus leitores com o resultado de uma densa pesquisa sobre determinadas redes de sentidos que subjazem o direito à cidade no Brasil.

A pesquisa parte de vários pontos de observação e um deles é o direito à cidade como um direito extremamente moldado por disposições constitucionais e infraconstitucionais que preveem e legitimam práticas de política urbana. Outro ponto disposto como possibilidade de desenvolvimento do estudo relaciona-se aos preceitos normativos que, a rigor, deveriam privilegiar a função social da propriedade e da cidade, fato que não se concretiza sempre na prática, pois, em todo o país, o que se observa é um imenso déficit habitacional, especialmente nas áreas urbanas, espaço em que se instaurou explicitamente um quadro de desigualdade social alarmante, avaliado por especialistas, de distintos setores, como signo da ineficiência da norma positivada. Essa realidade leva o trabalho a admitir que múltiplos fatores agem e desafiam a estabilidade lógica do Direito, instaurando uma situação habitacional de configuração bem distinta e distante do modelo de cidade sustentável previsto na regra abstrata.

Esse conjunto de dados é tomado na pesquisa como base para reflexões em torno dos direitos à cidade. A consistência das discussões trazidas em *Eu (não) sou da sua rua: uma arqueologia dos discursos jurídicos sobre o direito à cidade* fica muito mais evidente com a análise de elementos empíricos extraídos de um caso de ocupação judicializada, de um prédio localizado em uma área centralizada da cidade de São Luís (MA).

A pesquisadora ancora-se em diferentes procedimentos metodológicos: ela ouve, grava, conversa, indaga, busca fontes bibliográficas, documentos, e o trabalho final ganha contornos que o destaca entre outros de enfoque semelhante pela abordagem discursiva com que trata o objeto de investigação.

Nessa empreitada, mostra-se relevante a escolha do procedimento arqueológico de análise discursiva, uma ferramenta para a busca de regras que constituem e regulam as práticas do direito à cidade no país; um instrumento de avaliação dos diferentes enunciados que a pesquisadora coleta em seu trajeto investigativo. Esse procedimento mostra-se adequado para a análise dos fenômenos aqui selecionados por preconizar que os enunciados obedecem a regimes de verdades, que os dizeres estão sempre aportados em uma rede de relações de saber-poder, que envolvem as instituições e os sujeitos que as

constituem. Nessa direção, a autora reúne dados significativos para realizar suas reflexões, colocando-se dentro e fora do objeto que avalia; buscando a *raridade* dos enunciados que encontra em seu percurso teórico-metodológico, tomando-os como únicos, como acontecimentos que emergem a partir de certas condições de possibilidades. Avalia, também, regras de formação que sustentam os dizeres com os quais se depara, a fim de compreender em que medida, enunciados produzidos por instituições do sistema de justiça, ao proporem soluções para problemáticas de moradias de risco, trazem, em seu bojo, a memória e os domínios de outros saberes (urbanísticos, arquiteturais, políticos, culturais, econômicos etc.), a ponto de se conduzirem por eles e edificarem um modelo socioespacial muitas vezes segregador.

Com a perspectiva arqueológica de leitura de discursos, a investigação aqui delineada se fundamenta no entendimento de que os saberes de uma época constroem acontecimentos discursivos, os quais são da ordem dos poderes, nem tão centralizados, como às vezes se imagina. A pesquisa, dessa maneira, envereda-se por fontes bibliográficas de escolas urbanísticas de grande repercussão em políticas urbanas e modos de organização das cidades brasileiras no século XX; segue um elenco normativo relativo à matéria, tomando como princípios teóricos estudos jurídicos como os propostos por Ronald Dworkin e Robert Alexy, para analisar vozes de sujeitos que atuam no ambiente de judicialização do “caso Edifício Santa Luzia”, em São Luís (MA).

A busca dos saberes que constituem a configuração das questões habitacionais nesta obra, delineia os seus capítulos a partir de olhares transversos, olhares que, ao mirarem um caso específico, instigam os leitores a pensarem tentacularmente uma questão que se amplia de modo muito preocupante na atualidade brasileira.

Com grande perspicácia investigativa e detentora de uma estimável intimidade com as formas de expressão da língua(gem), a autora apresenta um texto leve em sua forma e denso em seu conteúdo, provocativo, demonstrando, por meio de suas análises, que o discurso jurídico, como acontecimento, isto é, como prática discursiva que se dá a uma repetição inesgotável, abrange uma rede de relações, discursivas e não discursivas, que garantem e propiciam a sua existência. Dentro dessa trama de discursividades, o estudo mostra que o saber jurídico é profundamente afetado por elementos de um saber-poder urbanístico de raízes convencionais, que o leva a constituir um modelo social e economicamente pouco sustentável de política urbana.

O leitor encontra neste livro rotas de leitura, espaços de significação para pensar o direito à cidade, tomando como única certeza o fato de que não chegará a um lugar apenas.

Professora Doutora Mônica da Silva Cruz  
Professora do Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade  
Federal do Maranhão (UFMA)



# PREFÁCIO

*Meu povo e meu poema crescem juntos  
 como cresce no fruto  
 a árvore nova  
 No povo meu poema vai nascendo  
 como no canavial  
 nasce verde o açúcar  
 No povo meu poema está maduro  
 como o sol  
 na garganta do futuro  
 Meu povo em meu poema  
 se reflete  
 como a espiga se funde em terra fértil  
 Ao povo seu poema aqui devolvo  
 menos como quem canta  
 do que planta*  
*(FERREIRA GULLAR, Meu povo, meu poema)<sup>1</sup>*

A Constituição da República foi, indiscutivelmente, um importante marco teórico, político e filosófico para pensar o nosso tempo, nosso chão e nossa gente, confrontando o perfil constitucionalizado (e idealizado) desse país com o mundo real e cruel, da vida como ela é. Constituiu-se, há três décadas, um dito Estado Democrático de Direito, verdadeira experiência daquilo que projetamos como necessário para romper com as estruturas sórdidas de um tempo de opressão, de mitigação das liberdades e de destituição dos diversos sujeitos constituídos em um contexto de uma ditadura militar que reproduzia os históricos processos de exclusão aqui já experimentados.

Verificando-se incurso numa ambiência de efervescência política, jurídica e cultural favorecida pelo regime democrático, o Estado Democrático de Direito no Brasil afigura-se como, de fato, uma *experiência real* e muito concreta.

Aqui fala-se da pessoa humana como cerne dos estudos constitucionais, fundamento do Estado, conteúdo dos direitos declarados e vetor interpretativo. Foi fortalecida a pauta das discussões sobre biodiversidade consagrando o ambiente como espaço para a vida e desenvolvimento; realçaram-se os postulados que reafirmam o desenvolvimento de uma interpretação que extrapole os textos das leis e condicione às práticas aos valores de inclusão, respeito e alteridade que devem nortear a construção de um sentimento de *comunidade* e de *pertença* a uma nação, a um povo, a uma demodiversidade. Com efeito, tem-se um ordenamento com base axiológica e normativa apto para fomentar emancipação, o reino das liberdades, o acesso às necessidades básicas e a efetivação do direito à felicidade, já experimentado em constitucionalismos outros como o da África do Sul.

Faço uso, todavia, dos dizeres de Boaventura de Sousa Santos (2007) quando ensinou que ocorreu um *curto-círculo histórico* no Brasil: declaramos direitos em primazia mas não foram formuladas e implementadas as políticas

---

1. GULLAR, Ferreira. *Toda poesia / Dentro da noite veloz*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000, p. 155

devidas para a sua efetivação, gerando uma cultura de judicialização excessiva e necessária. Somos, por vezes, indiferentes às diversas violências que, sendo naturalizadas, tornam-se parte do vocabulário comum aos nossos processos comunicativos e repercutem em práticas e discursos concretos de ódio e intolerância. Pouco a pouco, fragilizamos o conceito de comunidade e passamos a olhar o outro como *inimigo* que, na história marcada por diversas guerras (algumas declaradas e diversas silenciosas como a que hodiernamente no Brasil se vive) e curtos períodos de paz, foi sendo combatido, encarcerado, marginalizado, aniquilado, mitigado em seu acervo jurídico de garantias e submetido a todo azar de castigo, punição e desigualdades.

É nesse contexto de dualidades, (re)afirmações de espaços/lugares/lutas e descompassos, entre um passado de exclusão e um porvir incerto, que se insere a obra que ora prefacio de autoria da dileta amiga, professora e pesquisadora, Regina Tavares, sensivelmente intitulada “*Eu (não) sou da sua rua: uma arqueologia dos discursos jurídicos sobre o direito à cidade*”.

Outrora dividindo espaços acadêmicos e partilhando ideais de fraternidade e alteridade ainda no Maranhão, a professora Regina Tavares sempre se destacou pela competência, pelo amor à vida e à poesia que nutre a vida, bem como pela austeridade para expressar, em palavras e ações, aquilo que pensa e projeta para o mundo real, concreto, de históricos processos de exclusão. Partindo do entendimento de que o Direito é fenômeno que extrapola – e muito – a dimensão normativista, a autora vem contribuindo para o *fazer Direito*, ensinando a processualística e, na intensidade do coração, os valores de proteção às diversas formas de vida que reafirmam a cultura de paz e o acesso à Justiça aos que, politicamente, foram tidos como invisíveis.

Como amigo, acompanhei Regina, que muito me alegra chamando-me de *irmão*, nas angústias e ansiedades que precederam esta pesquisa, hoje tornada livro. Absolutamente crente em sua capacidade e em sua vocação à docência, testemunhei a sua dedicação engajada, a preocupação em apreender o máximo das diversas leituras sobre o tema e o compromisso consigo firmado em construir um trabalho que iluminasse a mente dos leitores e servisse para alcançar o desiderato da função social de uma pesquisa. Estou certo que tem-se aqui um trabalho produzido com perspicácia de uma arqueóloga que *olha para seu chão, seu tempo, sua gente!*

Contextualmente situada no Maranhão, um dos estados mais pobres da Federação, a obra referenciada investiga, com sutileza e força, o modelo *padrão* de cidade parametrizado no seco e cruel arcabouço normativo, a partir dos diversos discursos jurídicos que podem ser extraídos das (des)animadas, porque (des)interessadas, relações jurídicas deflagradas nos processos que fitam a (in)efetividade do direito à moradia na cidade de São Luís (MA), a partir do *lugar da fala* (e também da omissão, do descaso e da indiferença) de distintos sujeitos institucionais, movidos por um *senso de justiça*, pressupondo a questão da moradia como manifestação de um fenômeno complexo e invisibilizado,

nítida expressão da *questão social* em países economicamente dependentes e de democracias aparentes.

Com rigor teórico e metodológico mas sem adotar posturas herméticas, desafiou-se a autora a um pensar relacional dos *saberes produzidos*, das *verdades* construídas e dos lugares/falas/olhares de *poder* em seus múltiplos focos – com criatividade, audácia e firmeza científica, questionando a *política geral da verdade*, por vezes institucionalizada e fomentadora de diversos silêncios, ao dissecar e refletir acerca do modelo de cidade concebido pelos discursos jurídicos na *suposta* efetivação do direito à moradia em São Luís (MA), a partir do pragmatismo das instituições que compõe o sistema de justiça. Foi além: visitou o *locus*, analisou enunciados e representações dos diversos enunciados discursivos; constatou *grades de especificação*; percebeu-se envolta às (des) ordens dos discursos declarados, apreendeu das entrelinhas e fez movimentos de aproximação bem como necessários distanciamentos de um *corpus vivo*, falante e carente de respeito e emancipação. Se, como prelecionou Leonardo Boff, “cuidar é dar sossego”<sup>2</sup>, então a autora, ao fim exausta, foi submetida a um derradeiro desafio: *dar sossego* à pesquisa concluída e deixá-la ir...

A Universidade Federal do Maranhão vibra ao perceber que as pesquisas em seus programas desenvolvidas repercutem e cumprem exímio desiderato social, não obstante os parcós investimentos em pesquisa, ciência e tecnologia nesses tempos sombrios que no Brasil experimentamos! A Comum-Unidade Santa Luzia – que não comporta redução ao Edifício, tampouco ao caso colocado em suspense – foi revigorada e visibilizada, realçada na voz, no diálogo e no lugar que agora ocupa na existência concreta, crescendo como poema (e em poder) que emana do povo!

Sinto falta da presença física de Regina, suas falas de sabedoria e poesia em nossas mesas de conversa, de café e fraternidade na Universidade. No entanto, hoje, regozijo-me pelo presente que é prefaciar essa obra e porvê-la em cada linha, em cada expressão e reflexão. Vejo-a grande e feliz, nas terras lindas de Minas Gerais, com novos alunos e colegas professores, trilhando um novo caminho e fortalecendo a pauta democrática autêntica que a preocupa – como os dilemas sociais e a existência concreta do *outro*, que é *de nossa rua*, que é *o nosso irmão!*

“*Eu (não) sou da sua rua: Uma arqueologia dos discursos jurídicos sobre o direito à cidade*” faz como o *imortal* Gullar: do povo seu poema e ao povo seu poema, cheio de fôlego por novos ares e sonhos, será agora devolvido!

A obra, ora prefaciada, é, portanto, uma valiosa contribuição, construída na humildade de quem, dialeticamente, educa e permite ser ensinado, resultando na grandeza de compreender a função social da Academia e os necessários usos sociais da Ciência na atualidade. Leitura, vivamente e com entusiasmo, recomendada!

---

2. “Cuidar das coisas implica ter intimidade, senti-las dentro, acolhê-las, respeitá-las, dar-lhes sossego e repouso.” BOFF, Leonardo. *Saber cuidar: ética do humano*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 20.

Professor Doutor Thiago Allisson Cardoso de Jesus  
Professor Adjunto da Universidade Estadual do Maranhão e da  
Universidade Ceuma. Pós-doutoramento em Direito pelo Programa de Pós-  
Graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio  
Grande do Sul (PUC-RS).  
Mestre e Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do  
Maranhão (UFMA). Advogado. Cristão Católico.

A painting of a stone building with a balcony and a person standing on the balcony, with a tree in the foreground.

# INTRODUÇÃO

No fantástico cenário de Edgar Allan Poe<sup>3</sup>, 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 suelta construção. A noite avançava, o criado dormia e 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 sofregamente o andarilho, nos papeis que tinha à mão, algum registro que lhe satisfizesse a curiosidade sobre a história daquele impressionante retrato oval. Achou-o.

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

Em “O retrato oval”, Edgar Allan Poe, ainda que de maneira aterrorizante, constrói uma narrativa acerca da busca pela perfeição e de suas consequências, a propósito, mortais. O artista, na narrativa do escritor, distraído em seu próprio idealismo, abisma-se e se entretém com sua criação, esquecendo-se da realidade que o cerca, assim desumanizando-a em nome de seu gênio criativo, de seu talento e de sua própria fantasia imaginativa. Loucura? Utopia? Os perigos da primazia da perfeição: a obsessão pela arte, no conto, é colocada acima do amor;

---

3. 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.

a obsessão pela perfeição cegou o artífice a ponto de fazê-lo esquecer-se 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 a moldura normativa com que legisladores, ambientalistas, urbanistas, cientistas sociais, juristas e administradores públicos vão pensar a materialidade do ambiente em que vivemos. Decerto, se o paralelo aqui traçado com a literatura fantástica de Allan Poe sugere certo pessimismo trágico capaz de causar desconforto ao leitor, ele todavia introduz a temática desta obra: a vida nas cidades e sua difícil composição com os direitos constitucionalmente conquistados.

A analogia sugerida pelo conto ora transcrita resultou das reflexões produzidas em sede de pesquisa empreendida no curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, realizado entre os anos de 2015 e 2017, na Universidade Federal do Maranhão, cujo trabalho final, produzido em forma de dissertação, é agora convertido nesta obra. Por ele, o que se pretendeu fazer foi tomar especificamente como objeto de análise o problema da moradia precária, em diferentes perspectivas de vulnerabilidade, que se constroem na tessitura de uma urbanização excludente, como uma realidade que alcança boa parte da população brasileira.

Neste aspecto, a comparação outrora desenhada serve para inaugurar a figura de uma legislação ambiental e urbanística que emoldura a ideia de uma ordem social planejada sob um *a priori* funcional que almeja conter o crescimento desordenado das cidades levando em conta questões relacionadas à sustentabilidade e à justiça social. Todavia, inevitável é atentar para o hiato permanente entre este desenho planificado e a realidade nem sempre representativa daquela idealização.

Atento a tais contradições, este trabalho nasce da análise de discursos jurídicos no mínimo reveladores dessa dissonância, outrora colhidos em uma ação judicial eleita como forma de intervenção urbanística corretiva, apta a promover a desocupação de um imóvel abandonado e, por isto, ocupado por famílias sem-teto, localizado em um bairro de alto poder aquisitivo, na cidade de São Luís (MA).

Grande parte dos enunciados mobilizados juridicamente com vistas a produzirem a desocupação do imóvel que consiste em um prédio de apartamentos em situação de abandono, sinalizavam certa associação com algo bem maior, ou seja, com um tipo de formação discursiva não questionadora das características patrimonialistas da sociedade brasileira, mas constituída sob a lógica hegemônica da solução de um problema de precariedade habitacional pela via da remoção.

Ainda que materializados num caso singular de despejo, perdido no emaranhado das muitas questões fundiárias existentes no país, aqueles discursos, firmados na existência de desconformidades estruturais e paisagísticas

de um prédio abandonado em uma área urbanisticamente privilegiada da cidade e ocupado por famílias pobres e sem-teto, demonstravam a potência de um acontecimento revelador de uma estrutura de domínios amplos que, junto às instituições do sistema de justiça, mobilizava recursos linguísticos definidores de um arquétipo de cidade, de um modelo prevalecente de urbanização excludente.

Para justificarem a prevalência desta racionalidade que cria, não obstante o direito fundamental à moradia, espaços de exclusividade nas cidades, estes discursos valem-se de uma ideia burocratizada e funcional de justiça<sup>4</sup> (WEBER, 1966), da qual podem resultar sérios problemas de legitimidade. A relação processual, assim burocraticamente organizada, fez surgir a reflexão – realizada ao longo de toda esta obra – de que existe um modelo de cidade, concebido a partir de uma determinada formação discursiva que não é dominada somente pelo direito, mas por outros saberes a partir dos quais tencionam-se decisões administrativas e judiciais que se projetam sobre a vida nas cidades.

Considerando que morar, mais que um direito, é autenticamente uma necessidade humana, aqueles que não conseguem acessá-lo de forma digna, buscarão sua realização 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, na legislação nacional e nos pactos internacionais (KOWARICK, 2009).

No 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 ambientes centrais urbanizados, nem que seja à custa da ocupação de prédios abandonados<sup>5</sup>. A falta de acesso

4. 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, categoriza o Estado monista como o único produtor da norma, pelo que passando a desprestigiar os diferentes anseios e lutas reais pela dignidade humana, que emergem dos mais diversos seguimentos da sociedade.

5. Numa investigação em sites 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). 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

abre então a possibilidade contra-hegemônica de viver nas cidades pela via da ocupação de prédios vazios e abandonados, situados em áreas urbanas centrais, ainda que a despeito da “ordem social”.

Sem dúvida, as desvantagens da ocupação de prédios vazios, abandonados em áreas centrais, como última “opção” de moradia, são várias. Além de seus ocupantes sujeitarem-se a viver em construções geralmente degradadas e inabilitadas para o exercício pleno da moradia digna, portanto colocando-se em perigo devido ao risco de incêndios e desabamentos, há ainda o fato da convivência diurna com a hostilidade da vizinhança e do poder público, visto que, contrariando as hierarquias socioespaciais locais, permanecem constantemente na mira de ações urbanísticas corretivas que envolvem despejos e demolições<sup>6</sup> para a realização de obras de urbanificação, o que lhes produz uma camada a mais de vulnerabilidade.

O direito à moradia digna – inegavelmente reconhecido pela Constituição Federal como direito humano fundamental, guarnecido por uma série de normas infraconstitucionais que visam operacionalizá-lo (normas gerais e locais de política urbana, tais como a Lei nº 10.257/2001, autoproclamada Estatuto da Cidade, planos diretores, leis de parcelamento e regularização fundiária, etc.), retocado por programas governamentais de acesso, instituidores de políticas públicas de moradia, e ainda realçado pela paleta de tons de agendas internacionais e planos globais dos quais é o Brasil signatário –, quando confrontado com a vulnerabilidade persistente, vivenciada por muitos como uma frágil realidade que desafia a pretensão de correção da legislação e das normas urbanísticas que asseguram a função social da propriedade e da cidade, tal qual a submissa musa de Poe, desfalece.

Considerando então o problema da vulnerabilidade urbana inabalável à farta produção legislativa que se debruça sobre a garantia constitucional do direito à moradia digna, esta obra analisa discursos jurídicos inscritos na temática

---

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

6. Estas ações de ocupação são frequentemente 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 maranhense: “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 Juiz 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).

de demandas fundiárias como aquelas que visam a correção da ocupação de prédios vazios em áreas centrais da cidade.

A análise ora proposta optou pela adoção de uma postura epistemológica que reconhece na história o local de formação dos discursos que se busca investigar, nisto privilegiando a articulação do discurso urbanístico como um acontecimento arqueológico que estende sua determinância frente aos enunciados produzidos junto às instituições do sistema de justiça, para isto valendo-se do material empírico que permitiu o detalhamento dos aspectos que particularizariam as reflexões aqui propostas, este consistente num processo judicial no qual se buscou a remoção de 33 famílias ocupantes de um prédio vazio situado em um bairro de classe média alta, na cidade de São Luís, Maranhão<sup>7</sup>.

Ainda com relação à escolha do material empírico que orientou as discussões doravante produzidas neste campo de investigação, tem-se que, em posse das informações sobre o caso, obtidas no *site* do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, passou-se à segunda etapa de depuração do *corpus* do trabalho, qual fora a de 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<sup>8</sup>.

A seleção deste material se deu 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.

---

7. A escolha do material se deu mediante busca que se realizou em duas etapas distintas: a primeira, junto ao *site* do Tribunal de Justiça do Maranhão, na qual foram utilizados, como artifícios de refinamento da busca, os descritores “moradia de risco”, “ocupação urbana” e “política urbana”, termos estes que 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. 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 Açaílândia-MA, 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 livro, onde também serão delineadas especificamente a metodologia e a trajetória da pesquisa que lhe deu rumos.

8. 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.

A pesquisa se deparou com discursos que, mesmo em uma escala, ou nível, *microlocal*<sup>9</sup>, uma vez considerando os limites do “Caso Edifício Santa Luzia”, conservavam sua relevância porque se mostravam capazes de tipificar 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.

O percurso analítico trilhou o caminho da análise do discurso, feita com base em uma arqueologia de traço foucaultiano<sup>10</sup>, o que permitiu com que fosse feito um mergulho nos discursos selecionados como *corpus* da pesquisa a partir de categorias eleitas como *a priori histórico, acontecimento, arquivo, formações discursivas, enunciados* que, nas falas dos sujeitos do processo, vão representar a realidade discursiva que se buscou pesquisar.

O procedimento arqueológico aplicado no trato ou na análise dos discursos localizados no *corpus* da pesquisa, buscando entender as condições de possibilidade de sua constituição, fez com que ela se deparasse com representações histórico-discursivas de formas de produção do espaço urbano de distintas matizes ou escolas de modelos de planejamento e com a medida de influência com que elas, refletidas nas fissuras das falas enunciadas no processo, foram reatualizadas na condução das políticas de moradia contemporâneas.

Com efeito, um prédio ocupado por famílias sem-teto, destoando agudamente da paisagem urbana local, tornou-se um campo simbólico no qual foram 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).

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

10. Neste intento, desprestigiou-se a análise de discurso de Michel Pechêut, em nome da arqueologia de 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 numa investigação cujo propósito é acessar a tecnologia de poder que os filtra, fazendo-os funcionar: “[...] 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).

Do tanto quanto dito, dentre as inúmeras variáveis que envolvem a questão do acesso à moradia digna, como matéria inserta na temática plural do direito à cidade, esta obra vai se desenvolver a partir de duas vertentes analíticas: uma teórico-discursiva (primeiro e segundo capítulos), na qual é empreendida uma arqueologia do saber urbanístico, sendo mapeadas diferentes escolas urbanísticas que influenciaram os modelos de cidade a partir do início do século XX, seguida de uma exposição teórica sobre a conjuntura normativa atinente às questões jurídicas inscritas no âmbito de demandas fundiárias como a retratada no processo analisado; e outra exploratório-analítica, na qual apresentou-se o procedimento arqueológico utilizado como ferramenta de análise dos discursos (terceiro capítulo) e a análise propriamente dita, feita a partir dos enunciados encontrados no *corpus* da pesquisa (quarto capítulo), etapa investigativa na qual se buscou compreender em que medida uma arqueologia de acontecimentos urbanísticos equilibram-se ou mesmo apagam o significado jurídico do direito a morar em cidades inclusivas.

A pesquisa, além da referência foucaultiana que a estrutura enquanto pesquisa situada no campo da arqueologia dos saberes, foi parametrizada por obras de referência, tanto na temática do planejamento urbano – Françoise Choay (2015); Peter Hall (2016); Jane Jacobs (2014), dentre outros, quanto na base crítica dos temas jurídicos de sua alçada, abordando referências de direito à política urbana e direito à moradia, a partir de uma ótica principiológica guarnevida pelo pensamento de Ronald Dworkin (2010; 2013) e Robert Alexy (2014; 2015), e consequentemente, dos diversos autores constitucionalistas, administrativistas, ambientalistas e urbanistas que trabalham a perspectiva principiológica do tratamento das questões relativas à moradia urbana.

Reconhecendo-se a amplitude do tema do direito à moradia e sua relação com a política urbana, a permitir sua compreensão sob vários enfoques, ressalvando-se aqui a impossibilidade de esgotá-lo, satisfez-se o presente trabalho 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: cronologia de um**

## **acontecimento arqueológico<sup>11</sup>**

---

11. Os temas trabalhados neste capítulos acham-se discutidos e, em certa medida, reproduzidos, em artigo publicado pela autora em coautoria com Cruz, na Revista de Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, no ano de 2018, sob o título “O planejamento urbano no século XX: ressonâncias das escolas urbanísticas no contexto pós revolução industrial e a historicização da ideia de cidade no Brasil” (DA SILVA CRUZ, Mônica; TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves. O planejamento urbano no século XX: ressonâncias das escolas urbanísticas no contexto pós revolução industrial e a historicização da ideia de cidade no Brasil. Revista de Direito da Cidade, v. 10, n. 2, p. 1116-1153). Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32323](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32323).

*“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, p. 71)

Acontencimentalizar o campo jurídico do discurso urbanístico, a partir das regularidades que o tornam possível, é de fato um trabalho arqueológico que toma o discurso não em sua realidade gramatical, tampouco em seu significado, mas se insere na base de seu acontecimento enquanto dado histórico. O termo “acontencimentalizar” faz referência ao que Edgardo Castro (2016) diz ser um neologismo de Michel Foucault, cujo significado resulta de uma atividade de esquadriamento das condições históricas que liberaram a experiência de um determinado saber em suas infinitas possibilidades de aparecimento.

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).

Para Foucault (2012; 2014), a noção de acontecimento é algo que funda o tipo de abordagem histórica de sua pesquisa arqueológica – “Em que quadro, de cronologia ampla, podem ser determinadas sequências distintas de acontecimentos?” (FOUCAULT, 2012, p. 9) –, não interessada em uma cronologia sequencial de fatos, desencadeados a partir de uma origem e pensados segundo uma dinâmica de sobreposição linear, mas, essencialmente, atenta à dispersão de arranjos que se materializam em processos de rupturas, quebras e descontinuidades.

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).

Por isto, Castro (2016) distingue o acontecimento na arqueologia foucaultiana, em 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), “novidade histórica” (CASTRO, 2016, p. 24) no âmbito dos saberes. O segundo, o *acontecimento discursivo*, imprime à noção de acontecimento enquanto prática histórica, a transformação da dispersão e sua reatualização em 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 presente nas falas de seus autores, caracterizada por sua unidade através do tempo e em diferentes contextos, define um campo de “continuidades temáticas, translações de conceitos” que vão desempenhar o papel de filtragem 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). Para Foucault, a história está essencialmente influenciada pelo discurso em suas formações e regularidades e não pela subjetividade, pelo que sua produção não é determinada por uma subjetividade que o constitua e, tampouco, por atos que o fundam, mas surge com o apagamento da intencionalidade dos sujeitos: “É como se o sujeito assumisse o caráter inconsciente da estrutura que determina suas ações” (MANZI, 2014, p. 205)

É a *episteme*, como um conjunto de regras sobre o que pode e o que não pode ser dito sobre determinado objeto em determinado tempo histórico, e não o sujeito, a matriz racional ou a condição de possibilidade de determinada ordem discursiva. Introduzindo a ideia de *a priori* histórico, *episteme* torna-se a categoria conceitual que permite pensar as condições de possibilidade do surgimento dos discursos e sua organização em uma determinada época.

Porquanto, o *a priori* histórico dos saberes urbanísticos é aquilo que o torna possível, ou seja, sua *episteme* (MANZI, 2014), as condições de possibilidade que promovem o aparecimento de um determinado 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).

Desse 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), aplicada a processos de ressignificação espacial das cidades, sobretudo deflagrados a partir de um acontecimento histórico: o aumento populacional decorrente do crescimento das indústrias e do esvaziamento do campo.

## 1.1 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, marcada especialmente por desordem, falta de saneamento e higiene públicas, precariedade habitacional e surtos de cólera, dá-se em uma conjuntura histórica em que um novo modelo de cidade pós-liberal precisaria ser pensado, com vistas a atender aos propósitos higienistas das classes dominantes apoiadas pelo Poder Público.

A liberdade completa, concedida às iniciativas privadas, é limitada pela intervenção da administração – que estabelece os regulamentos e executa as obras públicas [...]. A administração gera 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 Paris<sup>12</sup>, momento em que, 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 [...]” (HAROUEL, 1998, p. 112). Em uma visão retrospectiva da formação destas ações urbanísticas culminadas com a derrota da Comuna, de fato é a Revolução Industrial, como marco histórico identificado cronologicamente a partir de metade do século XVIII, o acontecimento de quebra a partir do qual iniciaram-se os processos de ressignificação das cidades, que passaram a ser rota de destino das populações campesinas que para elas seguiam em busca de novas oportunidades de trabalho.

Lefebvre (2016) concorda ser a Revolução Industrial o verdadeiro ponto de partida para se refletir sobre as cidades modernas, visto que, concentrando em determinadas classes sociais o emprego econômico do capital, reatualizaria os contornos de uma nova sociedade, estratificada a partir da dominância de 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, p. 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).

De fato, vários fatores desencadearam a reordenação do espaço neste contexto de ruptura: o crescimento populacional decorrente do aumento da natalidade e da diminuição da mortalidade; o aumento da expectativa de vida de 35 para 50 anos, o que fez surgirem novas gerações reclamantes de novos postos de trabalho; a demanda das indústrias pela força de trabalho dos operários, ocasionando um fluxo migratório vindo do campo; o desenvolvimento das estradas e meios de transporte, etc. Todos estes fatores impulsionaram o crescimento prematuro das cidades, todavia sem que estas acompanhassem, na mesma velocidade, a conformação de estruturas urbanas que pudessem acomodar este novo contingente populacional (BENEVOLO, 2015).

O resultado de todas essas transformações, sobretudo no ambiente da Inglaterra, lugar 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 composta pelos operários das fábricas. Em disputa pelos espaços das cidades, este estrato social instalava-se em cortiços

12. “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).

próximos 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, p. 4 *apud* HALL, 2016, p. 38).

Doravante, a ocupação do solo tendia a se tornar uma categoria mercantil a ser explorada. Nascia aí um campo de continuidade temática pelo qual os primeiros esquemas de planejamento urbano foram pensados no sentido de se derrubarem os cortiços, higienizando a cidade em prol de um melhor aproveitamento territorial segundo as necessidades do nascente capitalismo e, consequentemente, entregando à iniciativa privada a construção de moradias fora do perímetro urbano (HALL, 2016).

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 Haussmann<sup>13</sup>, foram destinadas à valorização e

13. 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)

embelezamento de determinados espaços para moradia da classe privilegiada, o que motivou a regularidade de práticas conformadas por políticas de demolições e suburbanização da classe operária, com o consequente esgarçamento do tecido urbano (GARBOSSA; SILVA, 2016).

O barão Haussmann, homem desse Estado bonapartista que se erige sobre a cidade a fim de tratá-la cincicamente 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, mais propício a impedir o surgimento de novos motins: “O urbanismo de Haussmann induz a formação, numa parte da cidade, de um espaço da burguesia” (HAROUEL, 1998, p. 113).

O crescimento das cidades em tamanho e população, para Yamawaki e Salvi (2013), foi o que impulsionou então o surgimento de movimentos que se propuseram a estudá-las, a ponto de consistir 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. Ao longo do século XX, algumas dessas escolas, sobretudo no contexto europeu e norte-americano, chegaram inclusive a se opor à vida urbana, pelo que definindo-a como algo necessariamente agregador da bagunça e do caos (YAMAWAKI; SALVI, 2013).

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)

---

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).

Françoise Choay (2015, p. 2) pontua que o termo urbanismo, definido como a “ciência e teoria da localização humana”, foi cunhado somente no início do século XX. A partir daquele momento, a noção de urbanismo passava a representar o acontecimento discursivo a partir do qual foram formatadas posturas críticas e reflexivas sobre os problemas urbanos provenientes do fenômeno de expansão das cidades industriais, já uma realidade consolidada. Tais posturas visavam sistematizar as regularidades de uma prática que conformasse uma nova perspectiva de gestão, uma mudança na *episteme* do saberes que gravitavam em torno daquelas questões, estabelecendo uma nova ordem urbana, orientada por processos de ruptura histórica com os padrões das cidades tradicionais.

Para Peter Hall (2015), tal linha demarcatória de um saber urbanístico, amplamente aceita sobretudo no contexto da Europa e dos Estados Unidos<sup>14</sup>, atravessando pelo menos toda a primeira metade do século XX e definindo a importância de um ideal urbano previamente formulado como uma espécie de reação à cidade do século XIX e aos impactos causados pela revolução industrial, segue, até hoje, influenciando os processos de gestão do espaço.

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 inicutidas 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 consequente demanda por moradia, ocorridas em um ambiente urbano cujas estruturas ainda obedeciam às necessidades de cidades medievais, provocaram, segundo Choay (2015), 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 pretendia-se discutir a situação da classe trabalhadora na Inglaterra, esta última encontrando em Friederich Engels seu principal expoente (CHOAY, 2015).

---

14. “É a Europa ocidental que desencadeia o processo, logo seguida e posteriormente ultrapassada pelos Estados Unidos” (HAROUEL, 1998, p. 101).

Muito embora todas as linhas de pensamento sobre política urbana no século XX tenham tomado como base para reflexão sobre a cidade industrial e seus problemas o pensamento econômico e filosófico do século XVIII (Rousseau, Adam Smith, Hegel), elas se dividiram em duas posturas epistemológicas bem distintas: uma que rejeitava o imperativo de uma nova ordem urbana, mas partia do ponto comum sobre o qual tomava a realidade das cidades como uma conjuntura de desordem (ou *pseudodesordem*, nas palavras de Choay), a reclamar a construção de um ideal de reordenação e de planejamento; e outra que distingua a insurgência de uma conjuntura política e social totalmente diversa daquela que se encerrou com a revolução industrial, o que reclamaria um rompimento radical com as antigas bases de organização do espaço.

A classificação de Choay, partindo da premissa de que os modelos de urbanismo foram organizados como protótipos de reação aos problemas urbanos diagnosticados a partir do século XX, divide então as escolas urbanísticas em duas posturas epistemológicas distintas: a da reforma e a da ruptura.

As escolas reformistas, para Choay (2015), seriam aquelas constituídas em torno de saberes orientados pela *episteme da desordem*. Delas, extraem-se dois tipos de projeções espaciais, ou dois submodelos urbanísticos distintos: um primeiro, do qual são exemplos a escola culturalista e a escola naturalista, pauta-se por uma dimensão mais utópica da cidade, pelo que prega uma espécie de restauração nostálgica da ordem com a recuperação das formas urbanas do passado, ainda que ressignificadas; e um segundo, do qual é exemplo a escola progressista, reclama formas urbanas que atendam às necessidades do futuro.

Como visto, Choay entende que a postura reformista gerou contra si uma outra espécie de reação, chamada de crítica de segundo grau (CHOAY, 2015, p. 35). Ao se referir à crítica da crítica, Choay distinguiu nestas escolas posturas de rompimento que seguiram em duas grandes direções: a *tecnotopia* e a *antrópolis* (CHOAY, 2015, p. 35). Na primeira direção, a tecnotopia realiza uma abordagem visionária da cidade, segundo a qual os processos de articulação do espaço urbano se sujeitam ao conhecimento dos avanços tecnológicos disponíveis: “A cidade torna-se um belo objeto técnico, *inteiramente determinado e encerrado*” (CHOAY, 2015, p. 37). Já na segunda direção, tais críticas ao urbanismo convencional recebem a contribuição de uma escola de planejamento urbano que se articula sob uma perspectiva mais humanista e que Choay classifica de *antrópolis*. Aqui, neste ponto, insere-se de fato 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: *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).

Dando prosseguimento ao estudo classificatório das escolas de planejamento urbano, Marcelo Lopes de Souza (2003) inspira-se em Françoise Choay (2013), para propor uma tipologização a partir da qual ele as classifica de modo mais abrangente, simplificando-as em duas posturas distintas, criando então uma dicotomia pela qual ele vai opor posturas abrangentes acerca da lógica do desenvolvimento das cidades. Com efeito, Souza (2013) ressignifica a classificação de Choay a partir de uma leitura das escolas de planejamento urbano que ele distingue entre as *convencionais* e as *não-convencionais* (SOUZA, 2013).

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)

Já Peter Hall (2015) classifica as ideias que dominaram o planejamento urbano no século XX como linhas de conduta ou ideias-chave. Para tanto, o autor destaca três espécies: a primeira, aquela que cunha o conceito de cidade-jardim, também decomposta em outras variantes da mesma manifestação ideal<sup>15</sup>; a segunda, a que reformula a estrutura urbana pensando-a desde uma conformação regional, planejada harmoniosamente segundo os recursos naturais de cada lugar; e a terceira a que parte da noção de planejamento urbano como projeção de uma cidade moderna ideal, segundo uma ordem social programada. Para Hall, entretanto, os limites de tais ideias-chave não podem ser fixados de maneira indelével, já que muitas destas tradições findam por mesclarem-se, reatualizando práticas definidas em modelos múltiplos.

Voltemos então 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, permite delinear as diferentes práticas discursivas que contribuirão com a presente análise arqueológica. Deste modo, numa mescla entre a sistematização trabalhada

15. As cidades-jardim, segundo Hall (2015), 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.

pela citada autora e a dicotomia sugerida por Souza (2003), vai-se sintetizar os discursos urbanísticos, entre protótipos convencionais – o *modelo progressista*; o *modelo culturalista*; e o *modelo naturalista* – e não-convencionais – o *modelo humanista*.

### 1.1.1 O modelo progressista (ou modernista)

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

De fato, o urbanismo progressista consistia numa corrente idealista, inspirada em uma fórmula de exatidão de um modelo urbano moderno, concebido indistintamente para todo o grupo humano: “O esquema urbano é considerado válido em qualquer lugar, pois ele é concebido para o homem-padrão” (HAROUEL, 1998, p. 121). Segundo Yamawaki 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 estimularia o esvaziamento das áreas centrais e, consequentemente, a busca por moradias 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 Corbusier<sup>16</sup>, 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), profundamente submetidas ao modo de produção industrial (SOUZA, 2013, p. 126).

16. 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 Niemeyer e Lúcio Costa (LE CORBUSIER, 2004).

O sentido do urbanismo progressista ou modernista é produzir cidades organizadas segundo 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 sendo verdadeiros prospectos padronizadores de um mesmo modelo de racionalidade que inadmite a espontaneidade e a diversidade, estas consideradas sinônimo de desordem, caos e insegurança. (CHOAY, 2015).

O *urbanismo progressista* traduz-se em uma forma de pensar a cidade a partir de um dado *a priori*, intimamente condicionado por noções de estética e 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.

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 cristaliza na Carta de Atenas<sup>17</sup> a primeira grande referência de sua episteme (MILARÉ, 2014). 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, ele 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 conhecimento e técnica capazes de reconfigurarem o espaço e promover a higiene urbana. Sua principal contribuição para os temas 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).

---

17. “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)

Daí a construção dos conjuntos residenciais passou a ser uma solução para o apagamento da feiura dos cortiços e consequente embelezamento das cidades. Para Hall (2016), alguns historiadores afirmam que esta estratégia era motivada mais pelo medo do que pela preocupação com a penúria com que vivia a classe operária. De fato, tornava-se mesmo um dispositivo 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).

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

De fato, os críticos do *modelo progressista* encontraram nas ideias 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* segundo 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 previamente estabelecidos, alheios às contingências de cada realidade particular. Segundo Peter Hall, Brasília seria o protótipo da cidade *corbusiana*, para cujo empreendimento Juscelino Kubitschek [...]

Recorreu a seu velho amigo, o arquiteto Oscar Niemeyer. 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 cartolinhas 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)

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

### 1.1.2 O modelo culturalista

A escola culturalista, cujos principais representantes foram William Morris (fim do século XVIII até início do XIX) e Ebenezer Howard e Raymond Unwin (fim do século XIX até metade do XX), contrapondo-se à ideia do homem ideal, habitante de uma cidade ideal, perseguida pelos modernistas, pensava o *habitat* a partir de outras premissas, tais como a da “vida comunitária” e a do “atendimento às necessidades psicológicas” (YAMAWAKI; SALVI, 2013, p. 44). Tal linha de pensamento urbanista concebia os processos de urbanização a partir dos indicadores do bem-estar, da qualidade de vida e do contato com a natureza (YAMAWAKI; 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), resultaria em modelo nostálgico de tipos, portanto, não muito distanciado da tipologia moderna ou 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)

Ajustada como terceira linha de pensamento convencional sobre as estruturas urbanas, junto com as outras duas citadas, está a escola naturalista.

### 1.1.3 O modelo naturalista

A escola naturalista teve como representante icônico Frank Lloyd Wright. Sua ideia de cidade plenamente integrada à natureza conformava 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 projetou-se a partir do desenho de um modelo específico, por meio do qual a arquitetura deveria se

submeter à natureza: a *Broadacre City*<sup>18</sup>, um “sistema acêntrico, composto de elementos pontuais, inseridos numa rica rede circulatória” (CHOAY, 2015, p. 30).

Para Yamawaki e Salvi (2013), 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, utopicamente estático e padronizado, ou seja, apresentaram “propostas de projeto e desenho rígidos, que primavam pela estética, tentando encontrar soluções para as cidades ideais” (YAMAWAKI; 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, irão contrapor-se os movimentos urbanistas não-convencionais, dos quais será tomado como protótipo de análise o urbanismo humanista<sup>19</sup>.

#### 1.1.4 O urbanismo humanista

Fazendo um contraponto 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 humanista, preconizado por Patrick Geddes<sup>20</sup> e Lewis Mumford<sup>21</sup>, parte da realidade concreta e visa reintegrar a mulher e o homem concretos no planejamento urbano (CHOAY,

---

18. “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)

19. A tecnotopia, como posição não-convencional de planejamento será aqui desprestigiada para efeito da presente análise pois 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.

20. 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)

21. 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)

2015, p. 39). Geddes filia-se à abordagem metodológica do urbanismo humanista intuitivo, segundo o 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 de permanente continuidade*. Constitui, assim, a antítese da posição dos urbanistas progressistas (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).

À concepção progressista de planejamento urbano, sob 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). O princípio da heterogeneidade é o condutor das ideias de planejamento a partir de um diferencial humanístico.

Esta mesma linha de pensamento urbanístico foi transplantada para a América Latina, para onde, na década de 60, o arquiteto inglês John Turner levou a noção de que o problema habitacional vivenciado naqueles territórios 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*, tal tendência crítica acha-se fielmente representada na obra de Jane Jacobs (2014), em seu “*Morte e vida das grandes cidades*”. Nela autora encampa uma defesa das grandes cidades, a partir da valorização de sua diversidade<sup>22</sup>. Para Jacobs (2014), o urbanismo progressista jamais conseguirá dominar ou mesmo decifrar “o comportamento misterioso e indomável das cidades” (JACOBS, 2014, p. 12), já que incapaz de atentar para as variáveis de uma vida urbana permeada de significados múltiplos e onipresentes na “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).

Tal visão é compartilhada por Jan Ghel (2015), arquiteto e urbanista dinamarquês, para quem a dimensão humana e suas escalas são 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.

---

22. 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)

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 Ghel (2015) pretende ser uma cidade viva, com espaços densos, humanizados e revitalizados, com planejamento que leve em conta escalas em 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 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, mais abertura de vias e pavimentação, mais saneamento, mais transporte público e mais consumo de energia, o que resultaria fatalmente em uma paisagem urbana de aspecto mais sustentável e 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 ainda mais urgentes nas cidades menos desenvolvidas, cuja configuração desigual representaria para ele um limitador de oportunidades e de heterogeneidade (GEHL, 2015).

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 um procedimento segundo o qual a percepção da cidade não pode ser reduzida a uma percepção estética, mas, a partir das consciências que nela se inserem, o que, segundo Choay (2015, p. 48), faz ruir

qualquer ideia de planejamento *a priori*. Tal entendimento defende que as ideias dos habitantes da cidade e suas considerações acerca da forma como vivenciarão suas necessidades de espaço no contexto urbano, devem se impor previamente a qualquer conceito 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.

## 1.2 A experiência do planejamento urbano no Brasil

A formação ainda embrionária dos primeiros aglomerados urbanos no Brasil ocorre no mesmo momento histórico em que as cidades europeias já vivenciavam os efeitos da Revolução Industrial. Antes disso, no contexto histórico do Brasil Colônia e do Brasil Império, as vilas e províncias eram fundadas mais por conta de ações estratégicas do poder central, geralmente situadas junto à costa (GARBOSSA; SILVA, 2016), adentrando para o interior 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. Tal período foi caracterizado, sobretudo, pelo incremento da produção e exportação do café – uma das maiores fontes de renda do Brasil já formalmente emancipado – e pela formação das indústrias, o que trouxe para os espaços urbanos ainda em formação um forte êxodo populacional, o que resultou, precocemente, em um processo de concentração e expansão pontual de determinadas regiões (YAMAWAKI; SALVI, 2013).

Crescia no Brasil o trabalho assalariado (DEÁK, 2010), na mesma medida em que, por outro lado, enfraquecia-se, com a proibição do tráfico, a estrutura de produção amparada na mão-obra escravizada. A propriedade privada passava a se organizar com a edição da Lei da Terras (Lei n.º 601/1850), pela qual instituía-se o registro imobiliário como forma prioritária de comprovação de domínio de grandes latifúndios muitas vezes grilados. O processo de conversão de uma população campesina para uma população urbana empobrecida, foi só uma questão de tempo. Escravos libertos ou campesinos desterrados, não abarcados pelos processos de remodelação do trabalho nas lavouras monocultoras, formaram uma massa populacional que, no início do século XX, iria desafiar o cenário urbano brasileiro com demandas por moradia.

Neste contexto histórico de abolição da escravidão, instituição do trabalho livre e assalariado e proclamação da República, que empreenderam-se as primeiras ações de intervenção urbana, fortemente influenciadas pelos

movimentos higienistas europeus, os quais, também aqui na nossa realidade, foram deflagradores de um processo de periferização da moradia e de “especialização na divisão do espaço urbano” (YAMAWAKI; SALVI, 2013, p. 317). Em uma sociedade com recente passado escravista e completamente estratificada como a nossa, isto foi determinante para que a divisão do espaço nas cidades acompanhasse a mesma paisagem segregadora e patrimonialista dos latifúndios.

O traço elitista e patrimonialista 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 em um duro padrão de estratificação, historicamente sedimentado na instituição da escravidão e dos grandes latifúndios. Sobre este modelo, conformou-se um arquétipo de diferenciação política e social também urbanos, um sistema de hierarquia obediente a outros imperativos que não o da cidadania (DAMATTA, 1996).

Sérgio Buarque de Hollanda (1995) chama de “revolução brasileira de 1888<sup>23</sup>” 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 m<sup>2</sup> 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 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).

---

23. 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 gravitacional da vida social e política do Brasil (HOLLANDA, 1995).

Um exemplo de intervenção urbanística inauguradora de uma gestão planificada, 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 Sevcenko (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. Este que, inspirado no replanejamento e no 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) em *Os bruzundangas*, escrito em 1923, faz 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, ambiente no 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, esquadinhava 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 a urbanista Ermínia Maricato (2013, p. 17), as reformas urbanas que se implementaram no Brasil, a partir do fim do século XIX, foram responsáveis por lançar as bases de um modelo urbanista moderno, ou progressista, associado a um cruel ingrediente de periferização, perversamente 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 comprehende 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). Assim, com uma economia predominantemente agrária até os anos 1930, 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, a título de ordenar a habitação de seus trabalhadores próximo às fábricas e 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)

O segundo período, correspondente ao intervalo de tempo entre os anos de 1930 a 1990, iniciou-se com o fim da República Velha e com o processo de industrialização do país, como condições de possibilidade do aparecimento das massas urbanas<sup>24</sup>. 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 Lúcio 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 João Pedro Stédile e Plínio de Arruda Sampaio chamam 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), 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

24. “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)

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 voltado ao mercado externo e à produção de facilidades de acesso a bens de consumo – evidentemente direcionados 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 de tal modelo de desenvolvimento, sintomatizado por gritantes injustiças sociais. No que tange ao processo de produção de moradia, a política urbana também atendeu aos interesses desse modelo de crescimento, com recursos financeiros destinado a um mercado habitacional, sobretudo orquestrado a partir de 1964<sup>25</sup> 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 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) comprehende 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 instituía a aquisição da casa própria, mediante financiamento como o *modus operandi* por excelência de produção de habitação para abranger determinado 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).

---

25. 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)

Tal formato de política urbana findou por cristalizar um modelo de cidade estratificada, fragmentada e periferizada. 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, o que houve foi um redesenho político e institucional dos procedimentos de enfrentamento do déficit habitacional no país. Em 1988, a edição de uma nova Carta Constitucional trouxe como novidade histórica, além da funcionalização social da propriedade e da cidade, a composição legal de uma maior autonomia conferida aos Municípios, que passaram, de forma planificada, a gerir a política urbana local.

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 neoliberal<sup>26</sup> e o consequente sacrifício das políticas sociais internas em prol das práticas de mercado, findaram, no caminho inverso das intenções do legislador constitucional, por recrudescer a situação de pobreza e desigualdade social já presente no cenário das cidades. Isso comprometeu sobremaneira o ideal de política urbana previsto na norma, passando a influenciar 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 pensar no tipo de discurso que definiu um protótipo de cidade e, consequentemente, de política urbana da atualidade, tem-se que, no caso do Brasil, o que encontramos são condições históricas determinantes de um modelo de urbanização excludente, predatório e patrimonialista (ROLNIK, 2015). No curso deste processo, Raquel Rolnik (2015) chama atenção para o fato de que as políticas de habitação social no Brasil jamais atravessaram esquemas ou arranjos de bem-

---

26. 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”. (SOUZA, 2011, p. 82).

estar social<sup>27</sup>, 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).

Diante dessa conjuntura política, sempre vulnerável às forças do capital estrangeiro, o que se pode concluir é que, no campo da política urbana, as intenções legislativas consagradas tanto pela Constituição Federal de 1988, quanto pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, como norma a instituir instrumentos de política urbana<sup>28</sup>, não foram suficientes para diminuir o fosso da desigualdade e da segregação social, estes sim, os grandes traços caracterizadores do modelo periférico de cidades no Brasil.

Jean-Louis Harouel (1998) faz uma importante análise deste fenômeno *centro x periferia* e suas causas. O autor comprehende 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 residual, mas de predominância do setor segregado (VILLAÇA, 2001, p. 143). Para Villaça (2001), a índole segregacionista das cidades brasileiras é definida 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).

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

27. 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).

28. O Capítulo 2 da presente obra trabalhará mais detalhadamente o campo legislativo da política urbana.

pelos excluídos. O espaço atua como mecanismo de exclusão. (VILLAÇA, 2001, p. 143).

Ermínia Maricato (2014) reconhece que entre o fim do século XX e início do XXI introduziu-se 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 no campo da reforma urbana. O diálogo estabelecido por esta categoria introduzida em meados da década de 1960 pelo filósofo francês Henri Lefebvre passava a enfrentar as tendências reformistas de natureza desenvolvimentista<sup>29</sup>, com intenções 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 então a Gerdau, a Norberto Odebrecht, a Vale, a Petrobrás, a Marco Polo, Sabó, Embraer, Natura e Andrade Gutierrez. (MARICATO, 2014, p. 42).

Essa estratégia desenvolvimentista, empregada 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 2009<sup>30</sup>, destinado a impulsionar a construção de moradias e oferecer uma via de solução para o problema do déficit habitacional do país, estratégia que, associada ao aquecimento da indústria da construção civil e seus reflexos na economia do país, assumia a tática de reação à anunciada crise internacional que eclodiu em 2008 (MARICATO, 2014).

Ocorre que tal política de habitação, muito embora contemplasse uma parcela de sua produção para as entidades de luta pelo direito à moradia<sup>31</sup>, em

29. "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)

30. Portal Brasil, Publicado em: 30 mar.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. Desses, 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)

31. 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 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.

nada alterou os 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, restavam evidentes processos de reatualização de uma prática histórica consistente em solucionar o déficit habitacional pela via da produção de moradia, atrelados não à racionalidade do direito, mas do mercado: “O PMCMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana” (MARICATO, 2014, p. 73).

### 1.2.1 Programa Minha Casa Minha Vida: remendo novo em pano velho?

A lógica da segregação espacial no Brasil, associada a um modelo periférico de ocupação das cidades, impõe um nexo de uso e ocupação do solo que não só é ratificado, como também é promovido pelas políticas públicas de produção de moradia para as camadas mais pobres da população. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), durante sua vigência, inseriu-se nesse campo econômico-social de ação política para oferta de moradias via construção e financiamento de um vasto estoque habitacional gerenciado por regras de inserção obedientes a um extenso conjunto de requisitos.

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 diferenciou o escalonamento desse programa em faixas e linhas de financiamento foi o modelo de retorno, segundo a base de incentivos que ele poderia oferecer ao mercado imobiliário. A primeira faixa comportava o que Caio Santo Amore, do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, chama de “dinheiros baratos”. Ou seja, 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, constituíram-se via financiamento com recursos do FGTS, correspondendo a um “dinheiro mais caro” (AMORE, 2015, p.21), que exige retorno e cobra juros.

Tal diferenciação em faixas, tendo em vista o retorno financeiro dos empreendimentos realizados pelos seguimentos da construção civil, afetaria sobremaneira as tipologias habitacionais do Programa. Refletindo um modelo de cidade homogênea, num campo de continuidades organizado segundo os

interesses do mercado de financeirização da moradia, elas representaram uma camada a mais de segregação na já complexa e caótica estrutura urbana das cidades.

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 singularizou o Programa foi sua vinculação com agentes a quem coube o processo de produção e distribuição de moradia, institucionalizado o protagonismo de um agente financeiro (a Caixa Econômica Federal<sup>32</sup>). Esta, em parceria com empresas da construção civil e agentes imobiliários, e sob a chancela da administração pública, reforçava 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. Incorporando velhos métodos padronizados por uma concepção de *urbanismo progressista*, técnicas de urbanificação padronizadas desde o século XIX seguem influenciando com sua lógica reformista as políticas urbanas tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito local. De fato, na esfera municipal, a política habitacional, em compasso com os contornos dados pelo PMCMV, dá aos

---

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

municípios, por exemplo, a tarefa de disponibilizar terrenos para a implantação do programa, com localizações definidas pelos padrões de especulação imobiliária, geralmente desacompanhadas de uma racionalidade que pense o acesso à moradia segundo parâmetros de direito à cidade.

### **1.3 A experiência do planejamento urbano em São Luís (MA)**

A experiência do planejamento urbano em São Luís (MA), acompanhou os processos de segregação urbana vivenciados pela maioria das cidades brasileiras. Segundo Frederico Lago Burnett (2002), em uma 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 XVII<sup>33</sup>, somente a partir dos 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 intento seria o de orientar o seu crescimento. Para Viana (2004), 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 Civil<sup>34</sup>, 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), a abolição da escravidão e o crescimento da produção cafeeira fizeram com que a riqueza da região entrasse em declínio. Iniciava-se a partir dali um processo de decadência financeira que, associada à centralização das atividades produtivas nos estados das regiões Sul e Sudeste, 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

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 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 Secesão 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 dissidentes da questão escravista.

cidade e permitiu a preservação passiva de um imenso acervo arquitetônico, construído ao longo dos dois últimos séculos" (BURNETT, 2002, p. 73).

Foi então na São Luís dos anos de 1930 que o governador Paulo Ramos<sup>35</sup>, eleito pela Assembleia Legislativa do Maranhão durante a era Vargas, iniciou as ações de alteração no tecido urbano da cidade, 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).

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 opostos<sup>36</sup>: as pontes sobre o Rio Anil possibilitaram a ocupação das faixas

---

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 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 Assembleia 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,

litorâneas e adjacências, de localização mais privilegiada e aprazível e, portanto, destinadas às famílias com maior poder aquisitivo. Já as áreas para além do Rio Bacanga, onde situados os projetos industriais do Governo Federal de escoamento da extração mineral que atendia à política de aceleração da economia (projetos Alumar, Itaqui e Carajás), voltada ao mercado externo, seriam destinadas à habitação de famílias mais pobres, atraídas pelas 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 1970, a ser profundamente marcada pela política do Banco Nacional de Habitação-BNH. A ação de cooperativas habitacionais, a exemplo da Companhia Habitacional do Maranhão (COHAB-MA), estratificou a cidade com a construção de grandes empreendimentos de moradia, 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 continuista 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 classes alta, média e baixa. Todavia, tal modelo, incapaz de atender às camadas da população de baixa renda, em sua maioria deslocadas das zonas rurais do interior do Estado<sup>37</sup>, impossibilitada de acessar a via hegemônica de aquisição da casa própria, finda por produzir, como efeito colateral de sua emergência, um processo de ocupação irregular de áreas impróprias à moradia, teimosamente consolidadas à margem dos locais já urbanizados.

Desse modo, a cidade foi configurando-se sob 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, os projetos de construção de

---

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)

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)

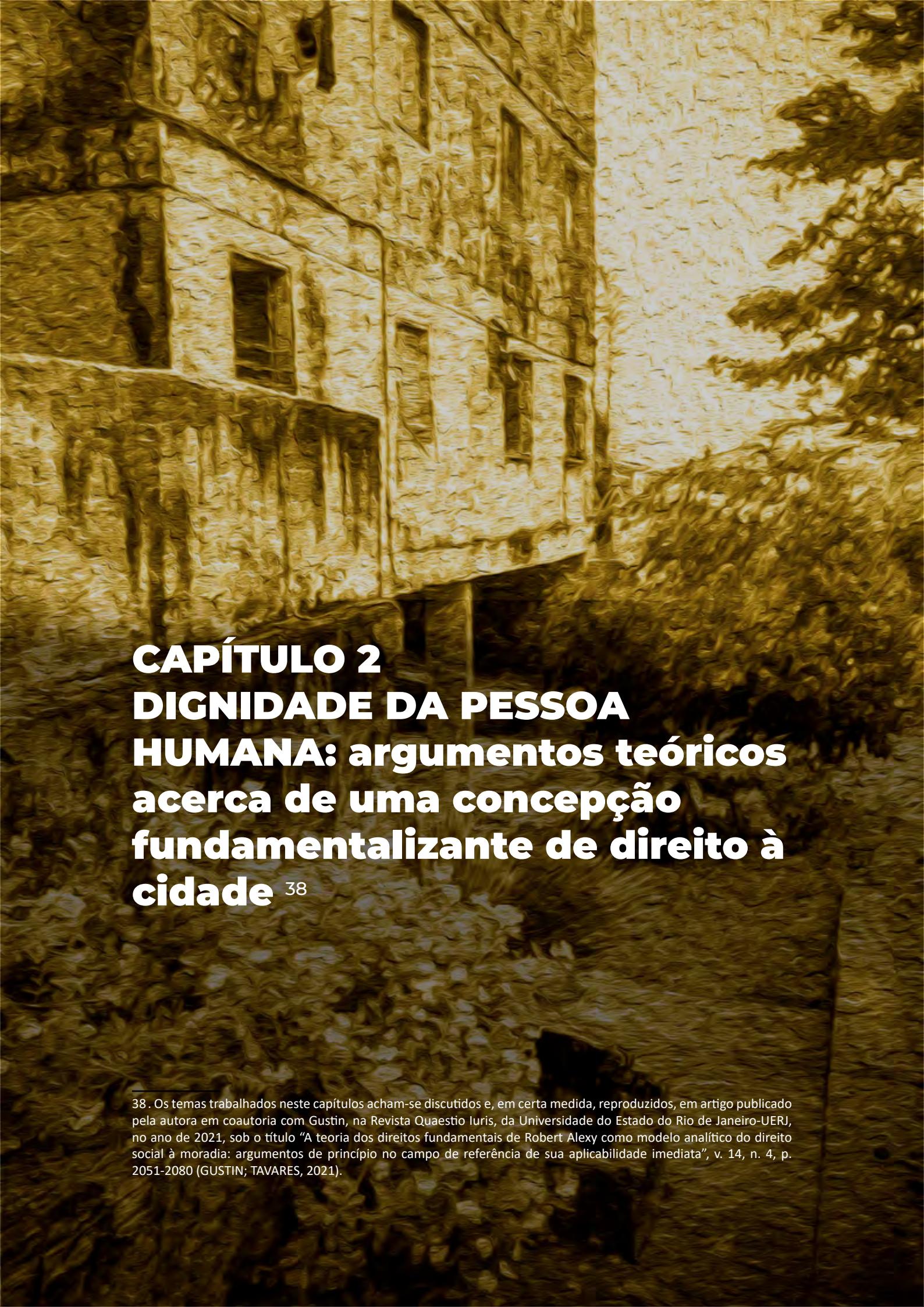
residências passavam a buscar terras baratas cada vez mais distantes das zonas centrais do Município (BURNETT, 2011).

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, sobretudo no caso da América Latina e notadamente no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, foram organizadas a partir de um mesmo princípio determinante: um *a priori* histórico que nasce das estruturas do capitalismo, por isto mesmo propulsor da expansão do tecido urbano. Elas vivem hoje uma fase pós-industrial, marcadamente afetada pelos efeitos de uma globalização difusa e descontínua que, muito embora produza crescimento, deflagra também 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).

Uma vez delineados os aspectos históricos e os padrões de criação de um saber urbanístico e suas ideais-chave, passa-se então ao estudo da ordem jurídico-normativa que cuida da questão do direito à moradia. Para isso, pressupõe-se a importância de que, enquanto acontecimento arqueológico, as ideias até aqui discutidas, permitirão o entendimento do discurso normativo como um acontecimento discursivo que embasa o discurso jurídico. 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 materializados em um caso específico ajudarão a compreender o modelo de cidade priorizado para solucionar conflitos sociais por moradia urbana.



## **CAPÍTULO 2**

# **DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: argumentos teóricos acerca de uma concepção fundamentalizante de direito à cidade** <sup>38</sup>

---

38. Os temas trabalhados neste capítulos acham-se discutidos e, em certa medida, reproduzidos, em artigo publicado pela autora em coautoria com Gustin, na Revista Quaestio Iuris, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, no ano de 2021, sob o título “A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy como modelo analítico do direito social à moradia: argumentos de princípio no campo de referência de sua aplicabilidade imediata”, v. 14, n. 4, p. 2051-2080 (GUSTIN; TAVARES, 2021).

*“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<sup>39</sup>

Ao se levar em conta a conjuntura histórico-retrospectiva, relativa à constituição de cidades, deparamo-nos com composições que vão, em uma gênese mais elementar, desde unidades familiares, como primeiras formas de associações, que posteriormente adensadas em grupos, tribos e, mais tarde, unidades territoriais, findaram por constituir territórios 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 socioespacial 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 a evolução de suas práticas, amalgamando a vocação associativa que é inerente à condição humana (ROULAND, 2008).

As identidades que definiam a lógica e o funcionamento dessas aglomerações, *maxime* com a intensificação da atividade mercantil e, mais tarde, da atividade industrial, bem como o aumento da população, 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 regulação e sociabilidade capazes de equacionar, por exemplo, o uso e divisão do espaço (BENEVOLO, 2015).

Neste sentido de regulação, para Norbert Roulard, “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). Deste modo, é compreensível 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 sua condição em buscar fórmulas para equacionar escolhas e coordenar relações: “a invenção dessas relações supõe o emprego de raciocínios e de mecanismos que hoje qualificamos de jurídicos” (ROULAND, 2008, p. 41).

A noção de direito à cidade, inserida no contexto dessa necessidade histórica de compreender a dimensão coletiva das relações humanas, nasce com a obra *Le Droit à la Ville*, do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre (1901-1991), lançada em março de 1968. Para Lefebvre (2016), o direito à cidade traduz

39. Fonte: Senado Federal, n.d.

a intenção filosófica do autor de ultrapassar perspectivas meramente descritivas dos processos históricos de transformação das cidades para, com igual ou maior ênfase, examinar as formas e estruturas dos espaços transformados pelas relações capitalistas de produção.

A abordagem deste tema, para o referido autor, seria infrutífera se não considerasse os impulsos demográficos que conformaram um espaço urbano dissociado da “cidade antiga” (LEFEBVRE, 2016, p. 116) e ligado ao homem e à mulher que nascem da atividade industrial vinculada à demanda por planificação, como reflexo próprio da sociedade a qual pertencem. Como um apelo revolucionário à vida urbana, o direito à cidade só pode ser concebido como um direito à vida transformada, renovada e imbricada nas contingências da cotidianidade que reclama por um novo humanismo<sup>40</sup> (LEFEBVRE, 2016).

Ari Sundfeld (2014) compartilha este entendimento. O autor afirma a impertinência de se discernir sobre as cidades 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 urbanas, tanto quantitativas, quanto qualitativas. Já 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 desse novo contingente populacional urbano que, no caso do Brasil, ganha uma proporção de atendimento a necessidades bem elementares

De fato, com o incremento populacional das cidades, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, o acontecimento da urbanização no caso do Brasil pode ser comparado com o que ocorreu na América Latina. Milton Santos (2012) comprehende tais processos de urbanização nos países do capitalismo periférico como práticas públicas postas a serviço do mercado global, deflagradas por uma estratégia política que o autor chama de “especialização funcional” (SANTOS, 2012, p. 133). Por meio dela, o desenvolvimento urbano estaria diretamente ligado mais às necessidades da indústria e do comércio do que às necessidades coletivas.

É no Brasil então que o direito à cidade vai assumir uma camada a mais de complexidade, pelo que, além de uma apelo revolucionário à vida urbana, vai tematizar a implementação de necessidades fundamentais à existência humana digna, tais como moradia, mobilidade, segurança, saneamento, etc.

Situando então numa base histórica as conquistas relativas ao direito à política urbana e ao direito à moradia, positivados institucionalmente como direitos fundamentais vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana e

40. Para o autor este novo humanismo, necessário para se decifrar as cidades contemporâneas, 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).

norteados por princípios como os da função social, da propriedade e da cidade, presentes no desenho normativo da Constituição Federal de 1988, é possível compreender que, no caso do Brasil, este acontecimento discursivo fundado em princípios precisa ser constantemente reavivado.

As condições materiais de desigualdade social e pobreza vivenciadas no ambiente urbano brasileiro vão demandar que, em relação ao direito à cidade, este somente admitirá uma maior compreensão de seu alcance e significado quando associado a uma igual compreensão da fundamentalidade dos direitos sociais. Desta feita, passemos então à análise sobre o direito à cidade, considerando que pode ocupar um tipo de posição jurídica fundamental, que é categorizada por Robert Alexy (2015) como um *direito a algo*.

## **2.1 Direitos sociais como direitos fundamentais prestacionais**

Para Ronald Dworkin (2010), uma teoria do direito que se limite a regras seria uma teoria incompleta. Dessa maneira, para o autor, um liberalista de princípios, o reconhecimento da preexistência de direitos como liberdade e igualdade, postulados normativos ou cláusulas gerais fundantes de determinado sistema jurídico, legitimam o liberalismo e categorizam o positivismo como uma estratégia de restrição antiliberal (DWORKIN, 2012). Neste sentido, o que autor sugere é, num nível de princípios, a subordinação da norma positivada a preceitos axiomáticos a ela anteriores. Um tipo de subordinação que, muitas vezes imperceptível, seria conceitual e política, ou seja, sujeita a argumentos de princípios e argumentos de política (DWORKIN, 2010).

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).

Assim, 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 tal raciocínio, o autor refunda a importância dos princípios, tomando-os como marco referencial de justiça (DWORKIN, 2010), com função de estabelecer *standards* interpretativos de equidade que impeçam, por exemplo, que diante de determinados casos que eventualmente não se enquadrem em regras preexistentes – os chamados casos difíceis –, a solução não fique à mercê de critérios meramente discricionários adotados pelo julgador (DWORKIN, 2012).

Esta categorização de Dworkin pode servir de base para a análise que Robert Alexy (2015) desenvolveu em sua propalada teoria dos direitos fundamentais. Nela, o autor define uma dada similitude entre regras e princípios,

considerando ambos espécies de um único gênero de normas: “Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser.” (ALEXY, 2015, 87). De tal 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.

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*.

Para Alexy, são os princípios *mandados de otimização* (ALEXY, 2015, p. 90), acenam um variado grau de satisfatibilidade, com incidência dependente de circunstâncias externas e, ainda, das demais regras que com ele se relacionam. “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, “podem também ser razões para decisões concretas” (ALEXY, 2015, p. 107). Já as regras são o que são, ou seja, possuem um caráter de determinismo nas circunstâncias em que estão subsumidas às condições fáticas e jurídicas sobre as quais incidem (ALEXY, 2015).

Robert Alexy trata dos modelos de regras e princípios, analisando a importância de ambos 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), como os direitos sociais. Entretanto, pontua o autor que a “A indagação acerca da demonstração de sua relevância *substancial* na argumentação no âmbito dos direitos fundamentais permanece indispensável” (ALEXY, 2015, p. 137).

O modelo sugerido pelo autor, em sua obra *Teoria dos Direitos Fundamentais* (2015), é então o que vai discutir a pertinência de uma teoria estrutural dos direitos fundamentais<sup>41</sup>, para se chegar a um modelo de direito fundamental social. A dignidade da pessoa humana, por exemplo, sob as balizas dessa teoria, passa a ser considerada uma ideia-chave substantiva para seus processos de indagação, ou seja, referência material dos direitos fundamentais, intimamente ligada aos direitos humanos.

- (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)

41. “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)

Eis que, para empreender sua exposição analítica da teoria estrutural dos direitos fundamentais, Alexy parte de um sistema de posições jurídicas fundamentais, fundados em uma base teórica tríplice, que se subdivide em: direitos a algo, liberdades e competências (ALEXY, 2015).

[...] 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 utiliza-se de uma fórmula geral que operacionaliza 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). A partir dessa expressão, o autor faz importante distinção sobre como a postulação de um 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).

Os direitos 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”. Nesse campo de abstenções, os direitos de defesa são demandados no sentido de se exigir que Estado não elimine posições jurídicas fundamentais de seu titular. Alexy classifica-os como *direitos a não eliminação de posições jurídicas*, evidenciados, por exemplo, na condição jurídica do proprietário que, em face da subjetividade desse direito, pode demandar do Estado ações não somente de proteção, mas de criação de condições para sua fruição.

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 pensa-os em contraposição aos direitos de defesa. 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 abriga a exigibilidade dos demais direitos sociais garantidores de direitos desta espécie.

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)

Embora Alexy se firme na experiência europeia, cujas cartas constitucionais apresentam dispositivos que se relacionam mais ao direito a ações negativas, ou *direitos de defesa* (ALEXY, 2015, p. 435), vê-se que 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, e face à necessidade de criar uma nova conjuntura político-normativa de conteúdo democrático, 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 e, doravante, normativa do país – materializados em 1988 a partir de um mesmo ato institucional, tiveram por tarefa elencar direitos e garantias fundamentais a se constituírem sob o valor jurídico da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado democrático de Direito, promotor de igualdade e justiça social<sup>42</sup>. Pode-se dizer que a dignidade da pessoa humana, como um princípio constitucional estruturante (SARLET, 2015), consiste num

---

42. 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)

postulado normativo<sup>43</sup> (MARTINS, 2015) 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. 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.

Pois bem, adaptando-se a noção de direito à cidade à realidade brasileira, para então pensá-lo como uma modalidade de direito “guarda-chuva”, dotado de uma “pluralidade de significados” (TAVOLARI, 2016, p. 103), no qual certamente inserida a temática dos direitos sociais, tem-se que, acerca de seu significado e alcance, é possível tomá-lo como um *direito a algo*, tanto situado no campo dos direitos de defesa ou de abstenção estatal, quanto no dos direitos a ações positivas e prestacionais (ALEXY, 2015).

Isso mostra que o mote do direito à cidade consegue reunir os mais diferentes atores sociais, mais ou menos organizados. E isso acontece não só por ser possível projetar uma variedade grande de sentidos ao termo, mas também porque por meio dele é possível articular tanto a crítica social quanto uma crítica fundada na perda de autenticidade e de liberdade. Movimentos por moradia, terra urbana e transporte público colocam em primeiro plano a miséria social de quem não tem casa, terra, não pode se locomover pela cidade ou vive na situação de despejo iminente. A precariedade das condições de vida evidencia a exploração e a desigualdade, repertório atrelado à crítica social. Essas demandas poderiam muito bem ser vocalizadas a partir de direitos específicos — direito à moradia, à terra e ao transporte —, mas vinculá-las ao direito à cidade deixa de tratá-las como questões isoladas. (TAVOLARI, 2016, p. 107).

Desse 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 à cidade (nele inserido um feixe de direitos sociais, a exemplo do direito à moradia)

43. “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 positivação, valem ainda que não estejam expressa ou implicitamente positivados.” (MARTINS, 2015, p. 34)

inegavelmente como um direito social, portanto, um “direito fundamental completo”, este conceituado pelo autor como “um feixe de posições de direitos fundamentais” (ALEXY, 2015, p. 249). Consiste então na conjugação da titularidade a um direito fundamental indissociável da liberdade para exercê-lo, um chama *direito à prestação em sentido estrito*<sup>44</sup>, 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 conjunção de posições definitivas. Este tem um caráter estático; aquele um caráter 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, convergindo inclusive para a conveniência de exigilos juridicamente. No que tange aos dispositivos constitucionais situados no campo dos direitos sociais – especialmente no que compete ao direito à cidade e seu conteúdo polissêmico (habitação, trabalho, segurança, lazer, mobilidade, fruição dos espaços urbanos, etc.) – a tarefa de adequá-lo a uma condição de fundamentalidade, requer, entretanto, o enfrentamento de questões relacionadas às limitações orçamentárias de sua exequibilidade.

De fato, não se pode simplificar a materialização dos direitos sociais, assim descredenciando-os das limitações financeiras impostas à sua realização. Para Alexy (2015), tal verificação encaminha-se para uma discussão ainda maior, relacionada ao tema da ponderação dos direitos sociais – o que, efetivamente, ultrapassa os domínios desta obra. 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).

---

44. “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)

O princípio da dignidade da pessoa humana, neste caso, pode então 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, identifica-se com o oferecimento de condições necessárias ao exercício pleno da cidadania (BARCELLOS, 2005).

Desse modo, reconhece-se que o direito à cidade, pensado aqui como um direito social intimamente relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana, está situado dentre as normas de direitos fundamentais. Assim, quanto à sua natureza obrigatória, é *direito à prestação em sentido estrito* na medida em que adequa-se a critérios de diversidade ensinados por Alexy: 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 segundo o qual o direito à cidade, pensado como um direito fundamental prestacional completo, toma como referência a teoria estrutural dos direitos fundamentais de Robert Alexy (2015), que pode ser condensada a partir da seguinte exposição sistemática:

Quadro 1 – Resumo explicativo da Teoria do Direito Fundamental Completo de Robert Alexy associada à uma noção fundamental de direito à cidade

Dignidade da pessoa humana (parâmetro de natureza substancial - igualdade e justiça social)	Direito Fundamental Completo	Direito a ações negativas - direitos de defesa (direitos a que o Estado não dificulte, não afete e não elimine determinadas <i>posições jurídicas</i> do titular do direito)	Direito à cidade

Dignidade da pessoa humana (parâmetro de natureza substancial - igualdade e justiça social)	Direito Fundamental Completo	Direito a ações positivas ou prestacionais - direito a prestações (direito a ações positivas fáticas; direito a ações positivas normativas)	Direito à cidade
---	------------------------------	---	------------------

Fonte: elaboração própria com base em Alexy (2015).

Tendo em vista a compreensão aqui defendida de que o direito à cidade assume no Brasil uma significância ainda mais elementar, pela qual ele pode ser tomado como espécie de direito social, portanto alvo de lutas sociais para que em relação a ele implementem-se direitos a uma vida urbana digna, passemos agora à análise de alguns direitos específicos que o tornam pleno de conteúdo e que gravitam em torno dos mecanismos legais de sua materialização: o direito à moradia e a igual noção de fundamentalidade que com ele se compatibiliza e o direito à política urbana.

## 2.2 Direito à moradia

Quando Henri Lefebvre reflete sobre as formas, funções e estruturas da cidade, atentando, sobretudo, para as necessidades inerentes à sociedade urbana, ele pensa o direito à cidade como “um direito à vida urbana”, pelo que definindo-o a partir de uma teoria integral da cidade e da sociedade urbana. (LEFEBVRE, 2016, p. 118). 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.

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).

Lúcio Kowarick (2009) reconhece a moradia como um campo de satisfações fundamentais e também privadas, de 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 pelo direito à cidade é também a uma luta por direito social à moradia.

Composta de duzentos e cinquenta artigos, que se dividem em nove títulos, a Constituição Federal apresenta “*Direitos e Garantias Fundamentais*”, no Título II, assim inaugurando-o com dois capítulos que, ainda que de forma não concentrada<sup>45</sup>, tratam dos “*Direitos e deveres individuais e coletivos*” (Capítulo I) e dos “*Direitos sociais*” (Capítulo II). Como direito integrante dos direitos sociais, o direito à moradia, arrolado no artigo 6.º<sup>46</sup>, já havia sido erigido à categoria de um direito humano – porque não dissociável da dignidade da pessoa humana – pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948<sup>47</sup> 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.

O fato é que, desde a sua promulgação em 1988, a Constituição Federal tratava de princípios atinentes à funcionalidade social da propriedade (artigo 5.º, inciso XXIII), e ao direito à política urbana (artigo 182), como dispositivos propícios ao desenvolvimento das funções sociais da cidade<sup>48</sup>. Entretanto, soava um tanto contraditório o fato de que tais critérios de funcionalidade não estivessem amparados em uma premissa maior, qual seja aquela que demarcasse textualmente o direito à moradia como um direito social.

Todavia, somente 12 anos após a promulgação da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, tal ausência finalmente foi corrigida, o que foi feito não somente em atenção

45. “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)

46. 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)

47. 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).

48. “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)

à regulação de instrumentos internacionais concernentes à moradia, mas, principalmente, devido a pressões internas de movimentos sociais<sup>49</sup>. Pela referida emenda constitucional, o direito à moradia passa então a integrar o artigo 6.º, doravante passando a ser textualmente previsto como direito social.

Como direito social que atende à necessidade inerente à condição humana, o direito à moradia pode então ser categorizado como direito fundamental que, no contexto urbano, se relaciona intimamente com o direito à cidade, na medida em que “é uma condição que exige organização de toda a cidade e uma resposta política de toda a cidade” (HARVEY, 2014, p. 119), sendo parte da agenda urbana do planeta e se fazendo constar em solenes declarações de alcance mundial (ONUBR, 2015). Para Carlos Leite (2012), como item de uma política urbana sustentável, trata-se de verdadeira demanda posta em face da administração pública, para que ela agencie intervenções eficientes na cidade, capazes de promover “uma cidade mais justa e sustentável para o conjunto da sociedade” (LEITE, 2012, p. 32).

Com efeito, a partir da adoção do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>50</sup> (Pidesc), celebrado em 1948, e das Conferências sobre Assentamentos Humanos (HABITAT) organizadas pela ONU, tais questões mais relacionadas à fundamentalidade e à sustentabilidade do direito à moradia foram pautadas<sup>51</sup>. Exemplo dessas ações de caráter mais geral, mobilizadas pela Organização das Nações Unidas (OUNUBR, 2015), foi a formulação, em outubro de 2015, de uma grande agenda global na qual eleitos 17 objetivos universais para o enfrentamento da pobreza, da desigualdade social e das questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável no mundo inteiro.

**Dos 17 objetivos consignados na Agenda 2030, em vigor a partir de 1º de janeiro de 2016, 169 metas iriam orientar processos de tomada de decisões por parte dos Estados pactuantes, para ações de desenvolvimento sustentável que**

49. “As ideias preconizadas pelo Centrão sobre a questão urbana eram nitidamente de evitar a instituição de normas constitucionais autoaplicáveis 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)

50. 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)

51. Cite-se aqui os exemplos da Conferência de Istambul, na Turquia, realizada em junho de 1996 (ONU-HABITAT II, 1996) e da Conferência de Quito, no Equador (ONU-HABITAT III, 2016), na qual foi produzida a Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos. No contexto da realização desses fóruns, mostrasse 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).

deveriam ser adotadas dentro de um prazo de 15 anos. O objetivo número 11, no qual estão incluídas 7 metas<sup>52</sup>, definido como aquele que visa “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, torna-se então o eixo prioritário de ações relativas ao aperfeiçoamento da regulamentação de uso do solo urbano, influenciando diretamente na qualidade de vida da população; à redução das desigualdades sociais; à implementação de uma gestão democrática das cidades, com ações de desenvolvimento institucional e a mudanças implementadas nos padrões de produção e consumo coletivos (OLIVEIRA, 2009).

Entretanto, essa agenda oficial não está isenta de críticas. Fóruns sociais paralelos, realizados durante os chamados *mega eventos oficiais* da ONU-Habitat (RESISTÊNCIA HABITAT-III, [2016?]), produziram importantes denúncias sobre 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 crônico de desenvolvimento urbano produtor de desigualdades (INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS, 2014).

De fato, quando a Agenda 2030 estabelece como meta a tarefa de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, impõe-se com ela a necessidade de compreender qual é o sentido de inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade que ali se propaga. Segundo Souza (2003, p. 68), à singularidade de cada situação de desigualdade a ser enfrentada pelas metas estabelecidas, abre-se a necessidade de uma intervenção realista, atenta às condições concretas de cada comunidade por elas alcançada. Seus beneficiários não podem ser tomados como

---

#### 52. 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;

[...] 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. [...] 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 socioespacial, e não as pessoas que devem ser as protagonistas da mudança social. (SOUZA, 2003, p. 70)

Para Milaré (2014), uma comunidade sustentável é aquela que vivencia processos participativos consistentes na busca por melhorias coletivas voltadas à realização do potencial de dignidade de cada um, o que envolve educação, liberdade política, ausência de violência, dentre outras garantias (MILARÉ, 2014). Neste sentido, o autor destaca o princípio da participação comunitária como aquele que resguarda e legitima a atuação do poder público frente às mais variadas intervenções no meio ambiente – tanto o natural, quanto o artificial<sup>53</sup>.

Henri Acselrad (2009), também levando em conta a importância da participação coletiva em termos ambientais e urbanísticos, apresenta a noção de “sustentabilidade prática das cidades”. Acselrad (2009, p. 24), da mesma forma que os outros autores aqui citados, priorizando “as bases materiais de existência das populações locais” (ACSELRAD, 2009, p. 34), 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 referido autor, pensar sustentavelmente o ambiente urbano é inseri-lo em uma 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).

---

53. “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).

Inegável portanto é o conteúdo polissêmico que envolve todas as contingências relativas ao exercício pleno do direito à moradia – segurança, inclusão, sustentabilidade e participação coletiva. Sobra então que de sua disposição em normas locais e acordos internacionais que o apresentam no campo temático do direito à cidade, igualmente necessário é demarcar sua igual condição de fundamentalidade.

## 2.2.1 O direito social à moradia como direito fundamental

A análise do direito à moradia, como direito social fundamental, 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; 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).

Ingo Sarlet (2012, p. 66) reconhece a natureza fundamental do direito à moradia, na medida em que a infere de sua própria disposição plástica, enquanto direito social, posicionado após o preâmbulo da Constituição Federal e na sequência dos princípios fundamentais. Segundo interpretação do referido autor, os direitos sociais, apresentados na sequência dos direitos individuais e coletivos, ambos reunidos no mesmo Título II da Constituição Federal, qual seja o dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, ostentariam face a essa topografia, manifesta condição de fundamentalidade.

A respeito do tipo de categorização jurídica que os direitos sociais recebem no Brasil, para Tavares (2014, p. 701), seriam eles direitos de segunda dimensão, vez que sua realização exigiria do Poder Público uma atuação legislativa secundária. Segundo o referido autor, quando em 1988 o Brasil pactuou sua nova ordem constitucional, naquela ocasião, optou o legislador originário por esmiuçar de forma exaustiva as regras fundantes dos direitos ali estabelecidos. Essa disposição de direitos em cascata, findou por instalar uma categorização geracional – presente em grande parte do entendimento doutrinário – hierarquizante de direitos e garantias. Para Barroso (2003), os direitos sociais seriam representados por normas constitucionais definidoras de direitos exigíveis em face do Estado (BARROSO, 2003, p. 96), este último responsável pela implementação concreta do que a Constituição prevê como garantia.

Entretanto, segundo Escrivão Filho e Sousa Júnior (2016), estes citando Cançado Trindade, tal entendimento “tem, ademais, fomentado a visão

atomizada dos direitos humanos, com todas as suas distorções” (TRINDADE, 2004, p. 29 *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 qualifica como uma falsa hierarquia. Estabelecendo uma ordem de prioridade entre os direitos e garantias presentes na Constituição Federal, o que tal compreensão de linearidade evolutiva geracional de direitos humanos faz é mobilizar argumentos interpretativos pelos quais o discurso do direito finda por submeter-se à priorização do núcleo de direitos fundamentais individuais, mais relacionados à ideologia do pleno exercício da liberdade liberal, em detrimento de direitos econômicos, sociais e culturais.

Com base no reconhecimento da pertinência dessa afirmação, resta então caracterizada a plasticidade do que dispõe o § 1º, do artigo 5º, da Constituição Federal, na medida em que ele, estabelecendo que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata” (BRASIL, 1988) e não definindo textualmente a localização tópica dos dispositivos específicos aos quais se destina, favorece então o entendimento de ele abrange o conjunto de direitos fundamentais que vão se constituindo nos capítulos seguintes, a exemplo dos Direitos Sociais.

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, do 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 capitalista do Estado brasileiro que, ideologicamente, sobrepõe aos direitos sociais conquistados sua necessidade de criar um ambiente competitivo mais propício à lógica da ideia de uma sociedade dividida em classes: “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).

O discurso da repartição dimensional dos direitos fundamentais, filiado à tradição eurocêntrica, sendo um discurso que visa explicar racionalmente a divisão de classes quanto ao acesso a direitos, revela-se portanto inadequado à trajetória histórica, política e cultural dos países da América Latina, caso do

Brasil. Por trás dessa tese de separação, há a intenção de ratificar a ideologia de divisão constitutiva da sociabilidade capitalista, ocultando suas contradições e enfraquecendo a materialização integral de direitos sociais tão caros à realidade lacunar que marca a fruição dos direitos humanos nos países subdesenvolvidos. A respeito de se pensar os direitos humanos a partir de uma perspectiva de conjunto, levando em conta sua indivisibilidade, sua integralidade e sua adequação 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).

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). Portanto, direitos econômicos, sociais e culturais formam juntos uma espécie de teia garantista que resulta de um processo lento de emancipação e luta por igualdade “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 efetivamente realizados” (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2016, p. 39).

## **2.3 Direito à política urbana**

A análise dos dispositivos legais presentes na Constituição Federal que, em essência, se dedicam à Política Urbana, contidos nos artigos 5.º, 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 daquela norma superior. Nesta abordagem, torna-se necessário um recuo à conjuntura normativo-principiológica da Constituição Federal, para efeito de se encontrar os aspectos fundantes que preenchem de conteúdo social o direito à política urbana. Por outro lado, requer também um avanço para a norma infraconstitucional que sistematicamente fundamenta a disciplina do direito urbanístico (Código Civil, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, etc.).

Constituição Federal, Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01), Planos Diretores e demais legislações esparsas, tais como a lei de parcelamento do solo urbano (Lei n.º 6.766/79), a lei de regularização fundiária (Lei n.º 13.465/17), etc., formam juntos um sistema normativo que visa atender à necessidade de regular a política urbana no país. Nelas restam especializados instrumentos de regulação e proteção que, embora acenados no ordenamento jurídico ao menos desde a promulgação da Carta de 1988, ainda aguardam por um espaço de fortalecimento, ou mesmo “de um campo institucional de negociação de interesses, [...] e políticas sociais de alcance massivo” (KOWARICK, 2009, p. 77).

Portanto, o direito urbanístico deriva de uma conjunção de regras, princípios e regulamentos, advindo de um sistema de normas de organização do espaço e que, com base em diversos princípios da administração pública, traz como premissa maior a consideração que a atividade urbanística é função pública (SILVA, 2012), sendo sua natureza ontológica aquela que consiste em atender ao interesse social, com vistas à transformação da realidade (SILVA, 2012)<sup>54</sup>.

Carvalho Pinto (2011, p. 44), qualificando a política urbana como tarefa destinada ao Estado de ordenar os espaços das cidades, distingue-a conceitualmente do urbanismo propriamente dito. Para o referido autor, o urbanismo é um *conceito normativo*, conjunto de técnicas de gerenciamento do espaço urbano; já a política urbana, como um conjunto de ações e de planejamento, é um *conceito descritivo* que pode ou não se valer das técnicas daquela primeira noção. Tal distinção é importante para 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) vislumbra o espaço urbano como campo em que empreendida uma luta de classes mobilizada a partir de duas ordens de urgência: o *habitat* e a moradia *versus* o crescimento econômico conjugado à produção industrial (LEFEBVRE, 2011). Tais indicadores de contradições estruturantes do modo capitalista de organização da sociedade e de gestão do espaço, apresentaram, para o autor, variáveis que antagonizam crescimento quantitativo e desenvolvimento qualitativo.

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).

---

54. “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)

A leitura do artigo 182 da Constituição Federal, como manifestação jurídica do urbanismo (SILVA, 2012), permite com que de lá se extraiam alguns princípios que regem o direito urbanístico, decorrentes do princípio da isonomia, dada a condição de que todos são iguais perante a lei segundo previsão do artigo 5.º.

De fato, o princípio da isonomia é princípio jurídico relevante para aqui se delinear a compreensão de que o direito à propriedade urbana é uma garantia sobre a qual recai uma hipoteca de funcionalidade social. Como “um direito que tem uma função social” (PINTO, 2011, p. 178), seu aproveitamento só poderá se dar num ambiente de igualdade de oportunidades (DWORKIN, 2013), no qual será possível equilibrar seu uso, gozo e fruição de modo justo e igualitário.

Como direito consagrado em ao menos duas passagens constitucionais, o direito à propriedade resta materializado no artigo 5.º, inciso XXII (“é garantido o direito de propriedade”) e no artigo 170, inciso III<sup>55</sup>. Para Ricardo Marcondes Martins (2015), tal previsão legal traz em seu bojo um núcleo de sentidos, cujos contornos devem ser compreendidos de forma a tomar o significado de propriedade e dos direitos a ela inerentes (uso, gozo, fruição, disposição e reivindicação) na mesma medida em que eles materializam outros valores constitucionais, ou seja: “o uso e o gozo do bem são noções cuja substância está indissoluvelmente ligada à ideia de funcionalidade<sup>56</sup>” (MARTINS, 2015, p. 531).

O princípio da isonomia, ou da igualdade, pode ser pensado então como um elemento de ligação, tendente a equalizar situações desiguais (SILVA, 2016), 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 de seu aproveitamento justo.

### 2.3.1 Função social da propriedade

Para José Afonso da Silva (2016), o princípio da função social da propriedade é norma de aplicação imediata, devendo ser considerado instituição de direito econômico (SILVA, 2016), uma vez que é capaz de transformar o regime de uso, gozo, fruição e reivindicação daquele direito. Por isso, muito embora ele não interfira na existência do direito à propriedade, é capaz de modificar sua natureza e estrutura.

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

55. 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)

56. “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)

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).

Já para Zavascki (2016) 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. 5.º, 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). Neste sentido, reconhece Zavascki que a importância social deste princípio de tutela da posse e, por conseguinte, do direito à moradia, reside no fato de ser ele um provedor de bem-estar da comunidade política, portanto diretriz fundamental da política urbana.

Decerto, sendo a função social a dimensão pública da qual é dotado o direito à propriedade (GROTTI, 2010), tem-se que o direito à política urbana vai encontrar na função social da propriedade urbana não uma concepção reducionista de uma imputação jurídica de uma coisa a um sujeito, mas uma ampliação nesta função pública que tem por escopo promover uma democratização do acesso à cidade (RATTNER, 2009),

Para Milaré (2014), a função social da propriedade deve ser esquadrinhada 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), compatibilizaria os elementos inerentes ao direito de propriedade com o dever do titular de exercê-los sempre em atenção ao bem da coletividade, de maneira a harmonizar sua utilidade econômica e seu proveito coletivo<sup>57</sup>. Essa também é a opinião de Martins:

57. 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.

§ 1.º 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)

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)

Coerentemente aos propósitos definidos no Preâmbulo<sup>58</sup> da Constituição Federal, da garantia da *função social da propriedade* extrai-se um outro princípio, qual seja o da *função social da cidade* (artigo 182, da CF).

### 2.3.2 Funções sociais da cidade

Quando José Afonso da Silva (2016) relaciona os direitos econômicos com os direitos sociais, em certo sentido, ele 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). Sem o aparato de direitos econômicos, inócuo será o conteúdo dos direitos sociais.

A função social da cidade, que no texto constitucional é grafada no plural – *funções sociais da cidade* –, de fato assume uma dimensão mais coletiva visto que possui significado de integração física e simbólica de todos os indivíduos na cidade (BORJA, 2003). Enquanto princípio constitucional, sua previsão está no Capítulo II, referente à regulação da Ordem Econômica e Financeira do país, achando-se materializado no Título VII, artigo 182 da Constituição Federal<sup>59</sup>. Todavia, a previsão constitucional desse parâmetro funcional não resulta em sua imediata e inevitável materialização: “o direito à cidade é um significante vazio, repleto de possibilidades imanentes, não transcendentais” (HARVEY, 2014, p. 244). A efetiva realização desse princípio segue de fato a ordem de necessidade de outras manifestações legislativas que venham a materializá-lo a partir de instrumentos específicos, previstos, por exemplo, no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores dos municípios.

---

58. 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)

59. 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)

### 2.3.2.1 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, foi depois esquematizada no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01), encontrando então neste microssistema normativo seu objetivo, qual seja o de que: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais” (Art. 2.º).

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).

Para conferir exequibilidade à previsão constitucional da política de desenvolvimento urbano e corroborar com os princípios a ela inerentes, o Estatuto da Cidade permitiu com que o direito à cidade ingressasse com 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.

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. 2º, *caput*), de modo a garantir “o direito a cidades sustentáveis” (incisos I, V, VIII e X). (SUNDFELD, 2014, p. 55).

Todavia, para Sundfeld (2014), torna-se conveniente não superestimar a capacidade desse diploma legal em enfrentar diretamente os problemas relacionados à gestão das cidades. Isso porque, muito embora o Estatuto da Cidade tenha definido importantes instrumentos jurídicos da política urbana, estabelecendo relações jurídicas concretas naquele campo, para o referido autor, a citada norma deve ser considerada como um *conjunto normativo intermediário*, a exigir *desdobramentos legislativos ulteriores*<sup>60</sup>. Assim igualmente ensina Maricato a esse respeito:

A solução dada pela CF e pelo Estatuto da Cidade para a realização e desenvolvimento da política urbana foi a planificada, ou seja, a concretizada por planos, projetos, a partir da própria percepção de

60. 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)”.

cada local, vinculada com a paisagem real, a diversidade do povo e dos espaços urbanos [...]. (SANTOS, 2014, p. 571)

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 ferramenta da política urbana que se materializará em legislação municipal específica<sup>61</sup>. Longe de descharacterizar a importância da Lei n.º 10.257/01, como significativa conquista para o campo da questão urbana no Brasil, não se pode deixar de pontuar que, no que tange às funções sociais da cidade, este conjunto de dispositivos se perfaz esvaziado de poder vez que resta endereçado ao ente municipal a definição do conteúdo dos instrumentos coercitivos lá previstos.

### 2.3.2.2 A função social da cidade no Plano Diretor<sup>62</sup>

Sucede que o ordenamento jurídico brasileiro conferiu ao Poder Público Municipal<sup>63</sup> 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 Diretores<sup>64</sup>, doravante a serem formalmente elaborados segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade.

---

61. 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)

62. 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)

63. 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).

64. “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)

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 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)

Dallari (2014), embora reconheça que a Constituição Federal de 1988, sob a outorga do artigo 30, inciso I, emancipou o ente municipal, dando-lhe ampla autonomia para executar a ordenação de seu espaço urbano, de outro lado, discorda que tal competência 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 urbana: “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, embora não questione a força normativa dos princípios que submetem o direito à propriedade e à cidade às questões de interesse social, Dallari não subestima a prerrogativa constitucional do “interesse local”, conferida pelo legislador originário ao Município<sup>65</sup>. De fato, a *doutrina do interesse local*, segundo Lima (2014) é identificadora dos limites e da suplementaridade legislativa do ente municipal, pelo que, o Estatuto da Cidade, como norma definidora de dispositivos de política urbana, é extremamente eficiente na previsão de instrumentos coercitivos que, todavia, restam submetidos a essa delimitação.

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 de fato “o instrumento básico da política urbana municipal” (DALLARI, 2014, p. 78). Sua opinião é realçada por Leal (2014), quando este último ressalva não só a essencialidade daquele instrumento à

---

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

materialização da função social da cidade, mas também sua capacidade concreta de realização dos preceitos constitucionais que se relacionam diretamente com a política urbana mais amiúde.

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).

É, de fato, na concretude das normas e regulamentos municipais que o conjunto normativo, constitucional e infraconstitucional, regulador da política urbana, poderá ser sentido efetivamente por aqueles que demandam direitos relacionados à vida nas cidades. É também nesse campo mais pormenorizado das ações locais de política urbana que os grandes problemas da cidade se manifestam, sintomatizando de maneira indelével o fosso existente entre a norma constitucional e as desigualdades estruturais, que, sobretudo no campo da habitação, retratam a influência de um discurso urbanista estético-funcionalista (SOUZA, 2003) que segue condicionando e mesmo limitando o protagonismo municipal.

O conteúdo normativo, constitucional e infraconstitucional, até aqui repisado enquanto elemento de análise a partir do qual se discerniu sobre o discurso urbanístico, constitui um conjunto de regras de acesso e exclusão, referenciadas pelo direito. Em temos de sua (in)eficiência, é possível reconhecer a forte influência com que a quebra ou o acontecimento arqueológico do qual resultam as escolas urbanísticas, fortemente influenciadoras do tipo de política urbana aplicada nas cidades nas últimas décadas, exerceu sobre o acontecimento discursivo do qual resulta o conjunto normativo ora analisado. Em sede de sua aplicação material, o discurso jurídico, ao oferecer a proteção judicial compatível com o conjunto de enunciados insertos no acontecimento discursivo ao qual ele se filia, denuncia condições de seu aparecimento pelas quais “certos enunciados são excluídos como não pertinentes ao discurso, ou como irrelevantes e marginais, ou como não científicos” (FOUCAULT, 2012, p. 72).

A comprovação dessa percepção será testada a partir de uma análise dos discursos mobilizados no “Caso Edifício Santa Luzia”. Nele, o elemento jurídico mobilizado para efeito de decidir acerca do pedido de expulsão de 33 famílias ocupantes de um prédio abandonado, será investigado na medida das condições de seu aparecimento, dos objetos inscritos em seu domínio e do nível de sua obediência às garantias que integram o sistema normativo do direito à moradia: Constituição Federal; Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01); pela legislação

correspondente às normas de regularização fundiária (Lei n.º 13.465/17, Plano Diretor do Município de São Luís (Lei n.º 4.669/06), etc. A questão a ser enfrentada traduz-se na vulnerabilidade específica de quem, no contexto de uma ocupação urbana tomada por ilegal, realiza a necessidade humana de morar a despeito de um discurso jurídico que é o da expulsão.



## **CAPÍTULO 3**

### **ARQUEOLOGIA COMO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DO DISCURSO JURÍDICO** <sup>66</sup>

66 . Os temas trabalhados neste capítulos acham-se discutidos e, em certa medida, reproduzidos, em artigo publicado pela autora em coautoria com Cruz, na Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no ano de 2019, sob o título: “Foucault, a cidade e o discurso: o procedimento arqueológico na pesquisa do discurso jurídico sobre a cidade”, v. 14, n. 1, p. 32248, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/32248>.

*“A questão – ponderou Alice – é saber se o senhor pode fazer as palavras dizerem coisas diferentes.”*  
LEWIS CARROLL, 2009

Como “um registro, uma escrita, materialização de sua própria história” (ROLNIK, 2012, p. 9), os processos de criação das cidades também se revelam como um discurso, um *corpus* material, cujo aparecimento pode ser submetido a uma análise arqueológica. Por ela, é possível conhecer quais formações discursivas (FOUCAULT, 2012) alimentam as convicções jurídicas, políticas, filosóficas – e, por que não, morais? – mobilizadas nos enunciados produzidos para dotar de racionalidade as mais diversas ações concernentes ao planejamento e gestão urbanos.

A partir de um jogo de análise que permita estabelecer um sistema de definição de quebras e regularidades nos mais diversos tipos de intervenções urbanas, a arqueologia vai buscar, em meio às afinidades de objetos diversos e dispersos, identificar nos discursos vestígios de uma ordem que determina sua produção e, filtrando seu objeto, definir sobre o que se fala, quem fala e como se fala (FOUCAULT, 2012). Em outros termos, uma análise arqueológica, assim aplicada ao discurso jurídico, libera-o dos limites da linguagem do Direito para buscar, nos objetos e enunciações dispersas naquele campo, o sistema de regras que o formam e as regularidades que o constituem em suas “múltiplas asperezas” (CASTRO, 2016, p. 41). De fato, é um procedimento que 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).

A análise sobre como o discurso jurídico produz enunciados com forte vocação coercitiva sobre as necessidades cotidianas dos indivíduos, situadas dentro da dinâmica global das cidades, dá-se então sob uma perspectiva que busca analisá-lo a partir de suas práticas institucionais. Neste sentido, as práticas que habilitam os discursos analisados nesta obra referem-se àquelas que são qualificadas por Michel Foucault (FOUCAULT, 2000; 2005; 2012) como as que emergem de acontecimentos históricos e que produzem as condições de existência dos enunciados que as identificam. Por meio de uma arqueologia de sua produção enquanto acontecimento, o que se busca finalmente é compreender a relação que se constitui entre o sujeito e a história (CASTRO, 2016).

Como orienta Foucault, percorrer esses campos, neles testando noções e empreendendo análises não é uma tarefa simples. Isso porque, sob a descrição de um certo número de enunciados, busca-se reconhecer um sistema de dispersão que identifique conexões e rupturas entre objetos, narrativas, tipos de enunciação e escolhas temáticas que lhe constituem. Por este procedimento de análise o que se faz é definir as regularidades do discurso<sup>67</sup> a partir das condições de sua existência, para assim compreender como ele se torna a expressão de um saber profundamente relacionado com acontecimentos históricos.

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).

Pressuposto dessa análise é o entendimento de que os saberes sobre o homem o constituem historicamente. Nesse sentido, o conteúdo do discurso não pode ser pensado como o resultado da enunciação de uma verdade instituída a partir de uma lógica sobreposta de produção progressiva e unitária do saber – “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” (CASTRO, 2016, p. 204) –, mas como uma produção que não é linear e que constitui o homem e a mulher mais como objetos assujeitados que como agentes do saber. Pela vida, pelo trabalho e pela linguagem o ser humano, sem uma natureza prévia que lhe define enquanto homem/mulher, se descobre constituído através do discurso (CASTRO, 2016, p. 211).

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).

---

67. “[...]diremos, por convenção, que se trata de uma formação discursiva – evitando, assim, palavras demasiado carregadas de condições e consequências inadequadas, aliás 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).

Eis que, substituindo a noção de natureza ontológica pela de prática, representação como objeto de um saber que constitui seu objeto, Foucault chega à conclusão de que a arqueologia<sup>68</sup> é de fato o mecanismo pelo qual torna-se possível investigar o caminho que tais práticas de saber percorrem, sua ordem interna de constituição do saber, num nível de profundidade mais 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).

Por essa razão, impõe-se, por razões metodológicas, a necessidade de definir determinadas categorias que se relacionam com o procedimento arqueológico, a fim de que se torne possível delinear os métodos dessa análise que buscará, nas condições do saber urbanístico e de suas práticas discursivas, como se formulam verdades jurídicas constituídas sobre o direito à cidade.

### **3.1 Categorias de análise do procedimento arqueológico**

Eleger um objeto de estudo, definindo-lhe seus contornos, hipótese e objetivos, privilegiando como opção metodológica de análise de dados a arqueologia foucautiana, é fazê-lo a partir da “especificidade de um método capaz de esclarecer e reconstruir sua história” (MACHADO, 2006, p. 6). Obviamente, não se pretende considerar o procedimento arqueológico o único instrumento viável para empreender uma pesquisa que tem como objeto os enunciados produzidos no âmbito das instituições do sistema de justiça, com vistas a capturar como ali

68. A arqueologia de Foucault volta-se à história para relacioná-la ao discurso, o que o faz desde a descrição de seu arquivo, de sua episteme, ou das “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). Todavia, em uma fase seguinte de sua obra, Foucault estende o domínio de sua análise para o campo do poder, nela introduzindo 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). Da arqueologia do saber, Foucault desdobra uma genealogia do poder para, num momento seguinte, completar o objeto de sua pesquisa – as formas de constituição do sujeito moderno – com a ética das relações do homem consigo mesmo, ou os cuidados de si (CASTRO, 2016). 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)

se emitem sentidos de direito à cidade. Mas a ideia é tomá-lo como ferramenta apropriada a permitir um cruzamento entre história e discurso.

Arriscar-se no procedimento arqueológico é, de fato, segundo Roberto Machado (2006), tarefa que requer do pesquisador certo desapego a “procedimentos invariáveis a serem utilizados na produção de um conhecimento” (MACHADO, 2006, p. 11). Essa aparente falta de rigor do procedimento arqueológico nada mais é que uma proposta de despreendimento de critérios universalizantes, de modo que “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 *procedimento arqueológico*. Ali, ele organiza determinadas noções que já havia esboçado em obras anteriores<sup>69</sup>, onde já apontava um lugar a ser explorado, espaços 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).

Na verdade, toda a investigação de Foucault relaciona-se com o sujeito situado na história, na medida em que ele a comprehende não como um dado sequencial unitário, mas como um espaço de rupturas que o autor define como *acontecimento* (CASTRO, 2016). Esse lugar do acontecimento a ser explorado, não é pensado como o destino de um trajeto historiográfico tradicional que se percorre em um ritmo de continuidade e linearidade, mas sob um fluxo de saberes que se colidem, produzindo cortes, rupturas e descontinuidades. Nesse sentido, Foucault propõe uma análise do discurso não na base de sua linguagem, mas na base de seu acontecimento histórico. A literalidade dos enunciados torna-se então, para o autor, um ambiente permeável ao questionamento de sua evidência, feita desde o sentido de sua dispersão: “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).

Conforme já mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, o acontecimento arqueológico é uma “novidade histórica” (CASTRO, 2016, p. 24) que, para Deleuze (2013), Foucault toma como objeto de uma epistemologia

---

69. A história da loucura na idade clássica (1961), O nascimento da clínica (1963) e As palavras e as coisas (1966).

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, definindo a descrição arqueológica inicialmente concentrada em uma episteme discursiva<sup>70</sup>, têm como campo de análise as regularidades do discurso, que são tomadas enquanto *acontecimento discursivo* a ser analisado a partir de seus enunciados, suas formações discursivas e seus dispositivos (CASTRO, 2016).

### 3.1.1 Enunciados

O fundamento metodológico da análise arqueológica é que, embora ela comprehenda que o discurso se constitui de enunciados enquanto agrupamento de signos, a análise enunciativa não é uma análise textual que visa encontrar a literalidade linguística da fala ou da escrita. Pela arqueologia, o que se faz é exatamente o contrário, ou seja, pensar o discurso desde as regras de seu funcionamento (FOUCAULT, 2012). Assim, 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, visto que, não podendo ser pensado exclusivamente em sua materialidade, não é 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 é a partir das regras de sua formação que estes são compostos, desde suas condições de possibilidade presentes nas formações discursivas e segundo os dispositivos de poder que os filtram. Em sua pretensa unidade sempre vão se instaurar as 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.

Para serem descritos, os enunciados são analisados pela arqueologia a partir de uma série de condições pelas quais eles se realizam. Para isso, necessário se faz ultrapassar a materialidade do 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, nos espaços em que o dizer se ampara em formações discursivas diversas (FOUCAULT, 2012).

---

70. 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).

### 3.1.2 Formações discursivas

No sentido de entender o que confere coesão ao discurso, o que lhe dá homogeneidade, Foucault analisa a unidade do discurso não a partir dos limites de seu objeto, mas a partir das regras que permitem compreender seu jogo de aparecimento e dispersão, nos mais diferentes contextos históricos, e os sistemas que regem sua repartição (FOUCAULT, 2012). Tal sistema de dispersão, como chave significante pela qual Foucault adentra na compreensão da unidade dos discursos, é percebido pelo autor a partir da possibilidade de manipulação dos distintos objetos sobre os quais se sustentam os discursos. Ou seja, na medida em que os dados de um discurso podem nele se inserir a partir de diferentes meios de inferência, eles podem sustentar enunciados divergentes, proposições antagônicas. (FOUCAULT, 2012), e ainda assim integrarem uma mesma área do saber.

Assim, pela 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. Em cada uma dessas formações discursivas existe um conjunto de regras de formação dos discursos.

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. [...] 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 vistas a compreender metodologicamente as regras de formação dos discursos, Foucault inicialmente identifica determinadas fases que irão auxiliá-lo em tal 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). Em tais níveis, são explicadas as relações discursivas: as *superfícies de emergência* consistem no lugar histórico de onde surgem os enunciados; as *instâncias de delimitação*, a conjuntura de poder que instaura

ou institucionaliza os enunciados e as *grades de especificação*, as que permitem 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 quem fala, de onde fala, por que fala, para quem 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 que traduzem certa linearidade, mas dentro de um sistema de dispersão que o relaciona com a realidade material. Disso resulta que, a condição do sujeito falante que articula determinado discurso, é a de sujeito assujeitado, já que ele não encontra em si próprio as regras de formação dos enunciados que emite. Pelo contrário, o aparecimento dos enunciados na fala do sujeito decorre da formação discursiva na qual eles se inscrevem e do feixe de regras que filtram seu aparecimento.

### 3.1.3 Dispositivo

Quando tais mecanismos de análise do discurso são pensados à luz da arqueologia de Michel Foucault, necessário é compreender o sistema de regras que regem a produção dos enunciados. Nesse campo, o autor distingue a presença de uma determinada engrenagem que põe em curso os saberes, e que ele vai chamar de práticas discursivas que, formadas em um sistema de descontinuidades ou de dispersão, 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 efeito. 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, sob 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).

É exatamente neste ponto que Foucault vai estabelecer seu conceito de dispositivo, como categoria analítica que integra tanto as práticas discursivas (os enunciados de saber propriamente ditos), quanto as práticas não discursivas (ou sociais), quais sejam aquelas concernentes às relações de poder (FOUCAULT, 2012). Isso distingue em Foucault, como já dito, uma fase genealógica de sua produção filosófica<sup>71</sup>, por meio da qual ele pensa o saber (arqueologia ou descrição da episteme) articulado à análise do poder (genealogia ou descrição dos dispositivos). Por essa razão, os dispositivos de poder – ou práticas não discursivas – são pensados para imprimir a ideia de que os saberes se resistem mutuamente e, sendo assim, são filtrados e produzidos por uma instância de poder que atua junto aos discursos, estabelecendo com eles uma relação circular onde um justifica o outro: “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 a constatação de ela ser orientada por mecanismos excludentes de limitação – sobre o quê, quando, como e quem pode falar – que são pensados por Foucault como uma *grade complexa* de restrições, de múltiplas e diversas configurações (FOUCAULT, 2014). Assim uma investigação arqueológica não pode prescindir desse pressuposto da irregularidade dos saberes e de sua dinâmica de dispersão. Parte da noção prévia de que o saber emerge de uma correlação de forças capaz de oferecer a ele uma, ainda que fugaz, admissão de verdades justificáveis desde as estratégias discursivas que o representam. O discurso, como instrumento de poder, constrange o saber em um nível tão específico, que provavelmente só pode ser decifrado por meio de uma 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).

---

71. 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 operada na obra de Michel Foucault, correspondente a um período arqueológico e outro 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”.

Partindo então dessa noção foucaultiana, pela qual tomamos o discurso como um artifício pelo qual o saber busca representar a realidade, concebe-se que sua produção mobiliza categorias apropriadas para o seu aparecimento, como fatores que constrangem sua ordenação e, consequentemente, constroem o próprio objeto de conhecimento (FOUCAULT, 2012). Esse movimento discursivo instaura um jogo de sentidos altamente especulável pela arqueologia, já que ela permite investigar sobre quais instrumentos não discursivos (poder) de acumulação e produção do saber se manifesta, por exemplo, a prática discursiva (saber) produzida junto às instituições do sistema de justiça.

Foucault articula os já citados mecanismos de controle, produção e redistribuição do discurso, por meio de procedimentos que possibilitam compreender como a linguagem opera a partir desse 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 a seleção de procedimentos, com vistas a dominar seu acontecimento<sup>72</sup>. Nesse propósito, o filósofo observa a constituição dos discursos através de mecanismos ou procedimentos internos e externos para seu controle (FOUCAULT, 2014) o que, para os fins desta análise, revelam-se bastante úteis quando se concebe o Poder Judiciário como instituição que constrange a ordenação da produção discursiva sobre temas relacionados ao direito à cidade.

Quando se pensam esses mecanismos de controle do discurso a partir da adoção de um *corpus* linguístico empreendido na esfera do Poder Judiciário, é possível distinguir as construções sociais (ou as práticas não discursivas) que estruturam determinados privilégios de fala, sob um sistema de signos capazes de revelar relações de identidade e aparelhos de verificação que evidenciam relações de poder subjacentes aos enunciados jurídicos que de lá provém (MACHADO, 2006). Portanto, 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 do direito à cidade, a presente investigação toma então como objeto empírico de análise um processo judicial onde se discute acerca da permanência de uma ocupação urbana tomada como ilegal.

Apontada pelo Ministério Público Estadual como precária e informal<sup>73</sup>, a referida ocupação foi alvo de demandas judiciais onde discutida sua viabilidade. Instalando um debate sobre a necessidade de remoção dos moradores da referida edificação abandonada, com posterior inserção em programas sociais de habitação, as referidas demandas foram ajuizadas a partir de duas ordens: uma proveniente do Ministério Público e outra da Defensoria Pública, as quais,

72. 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)

73. 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)

em razão de possuírem o mesmo objeto (muito embora com objetivos distintos), para a finalidade da presente análise, passarão, juntas, a serem chamadas de “Caso Edifício Santa Luzia”.

O “Caso Edifício Santa Luzia”, segundo esquadinhado *a posteriori*, traz em seu conteúdo discursos divergentes acerca do direito de viver em cidades, pelo que referencia sua representatividade alargada<sup>74</sup> em ilustrar como se materializa processualmente um debate orientado por artifícios de poder que terminam por tornar o campo do discurso jurídico permeável a outros dispositivos obviamente não-discursivos.

### **3.2 O acontecimento “Caso Edifício Santa Luzia”**

O Edifício Santa Luzia é um prédio de apartamentos situado no perímetro urbano da cidade de São Luís (MA), localizado em um bairro de classe média alta, construído nos anos de 1980 e originado de incorporação imobiliária cujas unidades autônomas adquiridas e liquidadas por seus mutuários perante a Caixa Econômica Federal, foram depois abandonadas em razão de apresentarem falhas construtivas que, uma vez diagnosticadas, restaram reclamadas pelos proprietários em face do construtor<sup>75</sup>. O edifício, constituído de dois blocos de 33 apartamentos residenciais distribuídos em quatro pavimentos, achava-se, ao tempo da pesquisa (empreendida no ano de 2017), ocupado por 33 famílias de baixa renda, nele assentadas precariamente (TJMA, 2012).

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 infraestrutura, a construção foi alvo de pedido de interdição e posterior demolição por parte do Ministério Público que, através da Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, moveu, em face do Município de São Luís e com base no artigo 888, do extinto Código de Processo Civil, de 1973, ação cautelar a qual chamaremos de “ação 1”.

O pedido na inicial dessa demanda valeu-se de argumentos por meio dos quais foi apontada a necessidade de proteção da “ordem pública”, da

74. Aqui faz-se referência ao método do caso alargado, que, segundo explicado por Boaventura de Sousa Santos (2016), “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).

75. 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 1980. Entretanto, sobre dos autos a informação trazida pelo Ministério Público de que o imóvel foi originado de incorporação imobiliária, sendo o registro de seu 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, o prédio foi abandonado por seus proprietários, não se sabendo se este chegou a possuir habite-se. (TJMA, 2012, p. 45)

“salubridade, segurança e funcionalidade estética da cidade” (TJMA, 2012, fls. 48). Diante daquele quadro, em que assinalado o comprometimento da habitabilidade do prédio ocupado, o Ministério Público buscou, junto à justiça, 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 ocupação.

Sucede que a Defensoria Pública do Estado do Maranhão, em sentido inverso à ação 1, ajuizou em favor das famílias ocupantes ação civil pública, a qual chamaremos “ação 2”, que foi distribuída por dependência da primeira. Nessa última, buscando refrear a pretensão de interdição e demolição do prédio e a sujeição de seus ocupantes a um maior agravamento da condição de precariedade habitacional ao qual já submetidos, a Defensoria Pública juntou laudos de vistoria do prédio pelos quais buscava comprovar que o imóvel em questão estaria apto a ações de regularização fundiária ou, subsidiariamente, o reassentamento das famílias 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 lá externando sua concepção de política pública urbana, pela da qual declarou que, embora reconhecendo 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 julgou a “ação 2”, claramente definindo os rumos da “ação 1” em razão da conexidade presente entre ambas, reconheceu parcialmente procedente o pedido deduzido pela Defensoria Pública, assim condenando 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 referido reassentamento, a ser viabilizado pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Por outro lado, a sentença que julgou a “ação 1”, ratificado o que restou definido na “ação 2”, confirmou a determinação de desocupação do prédio 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 desmoronamento 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 análise se debruçou. Tal tarefa foi empreendida a partir das falas mobilizadas pelos sujeitos envolvidos no “Caso Edifício Santa Luzia”, com foco exclusivamente na “ação 2”, da qual se buscou extrair as regras de formação dos discursos sobre os quais se empreendeu a referida análise, para efeito de demonstrar como os saberes urbanísticos, tanto no campo histórico, quanto no campo normativo, são movimentados pelas instituições do sistema de justiça.

### 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 possibilitasse a análise dos discursos segundo as categorias de análise arqueológica já descritas, foi feita uma seleção das peças constantes nos autos do processo, primeiramente nelas distinguindo a função de cada um dos sujeitos falantes<sup>76</sup>: 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, com suas falas trazidas aos autos pelos relatórios sociais juntados pelo Município .

Muito embora a identificação dos sujeitos do “Caso Edifício Santa Luzia” sirva para identificá-los, facilitando o trajeto da análise, tem-se em vista que, desde o lugar que ocupam em suas falas, nelas não há destaque para “a vontade soberana” do sujeito falante (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, sua significação e sua coerência (FOUCAULT, 2014). Todavia, mesmo que para a arqueologia não importe quem diz o que se 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).

### 3.2.2 O *corpus* da pesquisa

Convém explicar que a escolha daqueles espaços de fala, selecionados para possibilitar a análise dos discursos inscritos no “Caso Edifício Santa Luzia”, teve algo de contingente. Isso pelo fato de que, dando-se oportunidade a uns em detrimento de outros, viabilizou-se um arranjo segundo o qual a narrativa do caso pudesse ser compreendida à luz dos argumentos utilizados pelos sujeitos que atuam naquela relação processual. Dessa forma, situando a pesquisa nos autos da ação 2, foram selecionados, como *corpus* sobre o qual se empreendeu a análise arqueológica, algumas peças que permitiram a compreensão da trajetória processual empreendida pelo caso em primeiro grau de jurisdição, ou seja, em um 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, consistiram em: 1) a petição inicial

76. 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.

ajuizada pela DPE em face do MSL associada aos documentos que a instruíram; 2) a manifestação do MPE requerendo a retirada dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, conforme requerido na ação 1; 3) a manifestação do MSL a respeito do pedido de liminar deduzido na inicial, pela DPE; 4) a decisão interlocatória de indeferimento da liminar pleiteada pela DPE; 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 realizados 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 possibilitessem responder quais formações discursivas afetam e compõem os discursos sobre o direito à cidade, quando estes tangenciam o direito à moradia no contexto de uma ocupação tomada como ilegal. Por essa razão, a realização de uma seleção do *corpus* da pesquisa, via mapeamento das peças apresentadas nos autos do processo, deu-se no intuito de selecionar aquelas que, de uma forma ou de outra, pudessem ser representativas das formações discursivas pensadas como a *episteme*, ou o *a priori histórico* organizador de um saber específico sobre o direito de viver em cidades.

### 3.2.3 Recortes para análise

A reconstrução da história da ocupação, feita com base na leitura do processo judicial do qual ela emerge como um litígio fundiário, buscando formular um tipo de abordagem interdisciplinar, filosoficamente orientada, que define então o trajeto arqueológico da pesquisa, pela qual analisou-se o discurso na base de seu acontecimento. Para otimizar a análise dos discursos que se organizaram em torno do problema das ocupações urbanas, com vistas a neles capturar enunciados sobre o direito à cidade, empreendeu-se um recorte prévio no *corpus* selecionado, delimitando-o ainda mais, a fim de que dele fossem extraídos finalmente os discursos que simbolizariam os termos da discussão aqui proposta. Assim, a delimitação do objeto de análise deu-se mediante a seleção de fragmentos das peças que constituem o *corpus* do trabalho, conforme a seguir transcrito.

Quadro 2 – Identificação do corpus da pesquisa com os recortes para análise

<b>SUJEITOS DOS DISCURSOS</b>	<b>CORPUS DA PESQUISA</b>	<b>RECORTES PARA ANÁLISE</b>
DPE	Petição inicial ajuizada pela Defensoria Pública Estadual do Maranhão em face do Município de São Luís.	“Cumpre 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

SUJEITOS DOS DISCURSOS	CORPUS DA PESQUISA	RECORTES PARA ANÁLISE
DPE	<p>Petição inicial ajuizada pela Defensoria Pública Estadual do Maranhão em face do Município de São Luís.</p>	<p>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 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 transcrita: [...]." (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 socioespacial" (TJMA, 2012, p. 06).</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>[...] "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>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</p>

<b>SUJEITOS DOS DISCURSOS</b>	<b>CORPUS DA PESQUISA</b>	<b>RECORTES PARA ANÁLISE</b>
DPE	Petição inicial ajuizada pela Defensoria Pública Estadual do Maranhão em face do Município de São Luís.	<p>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 respectivo fundo;" (TJMA, 2012, p. 17-19).</p> <p>[...]</p>
	Laudos periciais que dão conta da habitabilidade da construção	<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 hidrossanitárias, 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</p>

<b>SUJEITOS DOS DISCURSOS</b>	<b>CORPUS DA PESQUISA</b>	<b>RECORTES PARA ANÁLISE</b>
DPE	Laudos periciais que dão conta da habitabilidade da construção	<p>investigada a provável oxidação das ferragens em vigas pilares ou lajes. Sugerimos aos responsáveis pelo 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 [...].</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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. [...]</p> <p>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>
MPE	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>[...] 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.</p> <p>[...] Trata-se de condomínio edilício que foi posteriormente abandonado, não se sabendo a causa, e nem se houve habite-se.</p>

SUJEITOS DOS DISCURSOS	CORPUS DA PESQUISA	RECORTES PARA ANÁLISE
MPE	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>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.</p> <p>[...]</p> <p>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.</p> <p>[...]</p> <p>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.</p> <p>Bem por isso, a obediência 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 <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 provisória de interdição contra o</p>

SUJEITOS DOS DISCURSOS	CORPUS DA PESQUISA	RECORTES PARA ANÁLISE
MPE	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>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 periculum in mora.</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 fumus boni iuris 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>
MPE	Manifestação do Ministério Público Estadual, requerendo a retirada dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, conforme proposto na “ação 1” (processo nº 3221/2008).	<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>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)</p>

SUJEITOS DOS DISCURSOS	CORPUS DA PESQUISA	RECORTES PARA ANÁLISE
MSL	Manifestação do Município de São Luís a respeito do pedido de liminar deduzido na inicial pela Defensoria Pública.	<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. 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. 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>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. 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 poderão 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>
	Contestação oferecida pelo Município de São Luís.	<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</p>

SUJEITOS DOS DISCURSOS	CORPUS DA PESQUISA	RECORTES PARA ANÁLISE
MSL	Contestação oferecida pelo Município de São Luís.	<p>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 que se trata de pessoas jurídicas ‘solventes’” (TJMA, 2012, p. 141-143)</p>
	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>[...]</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>

SUJEITOS DOS DISCURSOS	CORPUS DA PESQUISA	RECORTES PARA ANÁLISE
MSL	Relatórios sociais procedidos pelo Município de São Luís, através do CRAS.	<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>“...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)”</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 sairiam de</p>

<b>SUJEITOS DOS DISCURSOS</b>	<b>CORPUS DA PESQUISA</b>	<b>RECORTES PARA ANÁLISE</b>
MSL	Relatórios sociais procedidos pelo Município de São Luís, através do CRAS.	<p>Iá “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 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)</p>
TJMA	Decisão interlocutória de indeferimento da liminar pleiteada pela Defensoria Pública em favor dos ocupantes do Edifício Santa Luzia.	<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.</p> <p>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</p>

SUJEITOS DOS DISCURSOS	CORPUS DA PESQUISA	RECORTES PARA ANÁLISE
		<p>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)</p>
TJMA	<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>"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 CLESIOL COELHO CUNHA. AUTOR 1 DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL DEFENSOR PÚBLICO Fábio Magalhães Pinto. RÉU MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS Procurador Julio Cesar de Jesus Secretaria. 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 secretaria 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 aluguéis 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)</p>

SUJEITOS DOS DISCURSOS	CORPUS DA PESQUISA	RECORTES PARA ANÁLISE
TJMA	Sentença definitiva proferida pelo Juiz de Direito da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís	<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><b>“FUNDAMENTAÇÃO”</b></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, 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.</p> <p><b>MUNICÍPIOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO NÃO CONFIGURADA. SENTENÇA MANTIDA.</b> (...) 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 eminentíssimo 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</p>

<b>SUJEITOS DOS DISCURSOS</b>	<b>CORPUS DA PESQUISA</b>	<b>RECORTES PARA ANÁLISE</b>
TJMA	Sentença definitiva proferida pelo Juiz de Direito da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís	<p>humana e ao direito social da moradia, mostrase 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><b>DISPOSITIVO</b></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 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. Juiz DOUGLAS DE MELO MARTINS Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos." (TJ/MA, 2012).</p>

SUJEITOS DOS DISCURSOS	CORPUS DA PESQUISA	RECORTES PARA ANÁLISE
OCUPANTES	<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, feita por meio de uma compreensão dos processo de interdição dessas falas nas peças processuais analisadas</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 receptionaram 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>“...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).</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 onde estaria localizado o CRAS.” (TJMA, 2012, p. 330-331).</p>

Fonte: elaboração pela autora com base em TJMA. Vara de Interesses Difusos e Coletivos, de São Luís, Maranhão. Processo nº 44805-65.2012.8.10.0001. 280.

Como visto, o caso evidencia um litígio que se constrói em torno de argumentos como os de estética urbana e de ordem pública, ora postos como pressuposições ontológicas de interpretação nem sempre coerente com garantias legais a exemplo do direito fundamental à moradia. Tais divergências, localizadas nos discursos articulados no *corpus* da pesquisa, não foram analisadas enquanto a pertinência de legitimidade de um ou de outro argumento, mas na base do saber que as referenciam. É na opacidade dos discursos analisados, mobilizados para qualificarem uma ocupação dita irregular, que se vai compreender como eles são capazes de expressarem uma luta histórica que é anterior à sua institucionalização. Uma análise orientada sob essa premissa de conteúdo

arqueológico não busca a verdade ou a legitimidade do discurso, mas a unidade de seu acontecimento, assim compreendendo a origem de seu sistema de dispersão que é, fundamentalmente, uma origem de poder: “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).

Convém que se diga que o campo jurídico que baliza o trajeto da pesquisa não consiste no objeto de análise, mas define-se como espaço que permite o aparecimento das falas, oferecendo os objetos dos quais o discurso pode falar. Isso não significa dizer que objeto e discurso 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 extrair das falas enunciadas no “Caso Edifício Santa Luzia” núcleos de sentido que permitam entender como se constituem as relações de poder capazes de formular verdades acerca do direito à cidade – “sentidos que qualificam cada uma das situações, mas que se especificam no seu contraponto, nas categorias mobilizadas para explicar por que ‘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.

### **3.3 O problema da demarcação dos enunciados**

Visto ser a prática discursiva o *locus* de produção do saber, ela é determinada e ao mesmo tempo determinante do tipo de saber do qual ela emerge. Dessa constatação surge o seguinte problema metodológico: como, dentro dos recortes selecionados no *corpus* do “Caso Edifício Santa Luzia”, se irá identificar o jogo de enunciados que compõem os discursos lá formulados? De fato, chega-se aqui a um ponto metodologicamente decisivo da pesquisa, 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. Isso permite que retomemos a ideia do feixe de relações que admitem que o discurso acesse diferentes objetos, assim revelando determinada prática discursiva. Dessa forma, o campo de problematização definido pelas normas do direito será utilizado como a base de emergência 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 se limita ao objeto literal ao qual ele se refere. A partir dessa premissa arqueológica, pode-se dizer, por exemplo, que não é na unidade do enunciado legal correspondente ao direito à moradia que vai se constituir exclusivamente o discurso jurídico sobre o objeto que lhe é correspondente, mas é o direito à moradia uma categoria construída pela multidão de falas e de sujeitos que enunciam ao seu respeito (MACHADO, 2006). Tal 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).

Partindo de uma abordagem histórica pela qual foram delineados os saberes concernentes às escolas do pensamento urbanístico do século XX, para com elas estabelecer uma perspectiva da ordem da formação dos discursos sobre a cidade e, em seguida, discernindo sobre o que, deste acontecimento arqueológico, pode se extrair acerca da produção de um acontecimento discursivo concentrado no discurso jurídico que se produz em torno desse saber urbanístico, os discursos definidos no “Caso Edifício Santa Luzia”, foram então analisados sob a premissa metodológica de que, entre o acontecimento arqueológico e o acontecimento discursivo, não há princípio de unidade que os coloque em campos opostos, mas ambos se deixam afetar pelas mesmas condições históricas que os produz.

[...] 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 dos enunciados (práticas discursivas) e as relações de poder (práticas não discursivas) que a condicionam, filtrando-as, ajudam a compreender como aparecem os enunciados presentes nos discursos que se pretende analisar. As práticas discursivas e o tipo de relação de poder 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 o direito à cidade como tema de estudo e o “Caso Edifício Santa Luzia” como seu objeto, a análise arqueológica do discurso

permitirá investigar o *corpus* da pesquisa, nele buscando ler a luta implícita na formação dos enunciados que revelam tentativas de ordenação do espaço segundo a influência histórica de uma determinada formação discursiva que os precede. Trata-se de se buscar, com certa densidade, na discussão sobre o direito à cidade e sobre o direito à moradia urbana, as múltiplas formas discursivas utilizadas no âmbito do sistema de justiça para tratar questões sensíveis como a classificação social dos sujeitos que o ocupam o espaço urbano.

Desse modo, depois de separar os recortes para análise, o que se fez foi voltar a reuni-los segundo 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). Assim, a forma de expressão jurídica acerca do tema do direito à cidade foi tomada no “Caso Edifício Santa Luzia” como um acontecimento discursivo 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). Uma vez agrupadas as sequências discursivas que compõem o *corpus* da pesquisa, elas foram assim submetidas às categorias analíticas do procedimento arqueológico, na medida em que submeteram-se a uma análise de seus efeitos de raridade e de exterioridade, para que fosse possível nelas identificar suas superfícies de emergência, suas instâncias de delimitação e suas grades de especificação.

Quadro 3 – Identificação das categorias analíticas do procedimento arqueológico

DIREITO À CIDADE						
DIREITO À MORADIA						
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	
Como falam?	Sequências discursivas selecionadas enquanto <i>corpus</i> da pesquisa					
	ANÁLISE DO CORPUS DA PESQUISA					
	Efeitos de raridade e exterioridade					
De onde falam?	Superfícies de emergência	Instâncias de delimitação			Grades de especificação	
	Modelos do urbanismo	Normas jurídicas			O acontecimento discursivo	
	ANÁLISE DOS DADOS					

Fonte: elaboração pela autora com base em Foucault (2012).

Disso, tem-se que o procedimento arqueológico atende aos propósitos da pesquisa, porque permite com que os enunciados referenciados nos discursos sejam tratados a partir do lugar de onde são pronunciados e das práticas que os reatualizam. Assim, definem-se as contingências, ou práticas não discursivas, que, por sua vez, vão influenciar a prática discursiva das instituições do sistema de justiça no sentido de junto a elas definir uma compreensão historicamente localizável sobre direito à cidade.



# **CAPÍTULO 4**

## **OLHARES TRANSVEROS**

### **SOBRE SABERES, PODERES E**

### **VERDADES: o acontecimento**

### **“Caso Edifício Santa Luzia”**

“A sociedade repousa sobre a resignação dos humildes!”  
LIMA BARRETO (1976)

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. Nesse trabalho, o autor categoriza o campo jurídico como um campo de poder, constituído a partir da concentração de capitais sociais de diversas origens que conformam junto ao Estado 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 segundo o 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 Boaventura de Sousa 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 isso, segundo este último autor, arbitrária (SANTOS, 2014, p. 30) e produtora de um discurso reproduutor de *lugares-comuns*, visto que não transpõem as evidências já socialmente constituídas. Santos afirma que, em razão de seu elevado grau de institucionalização, as vias de acesso ao discurso jurídico estatal nos Estados modernos tendem a ratificar a autonomização da função jurídica, especializando-a em relação às demais funções sociais e aumentando seu poder de coerção (SANTOS, 2014, p. 43).

Contudo, tendo em vista a 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) –, impõe-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).

Desse 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 a um jogo de luta pelo 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).

O cerne da analítica de Foucault, para Castro (2016, p. 325), está na dimensão do poder, como modo de subjetivação que, junto aos saberes e 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). Aqui, 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, em uma espécie de pressuposição recíproca (DELEUZE, 2013, p. 89).

Assim, 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 saber<sup>77</sup>. 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. Tal conjuntura, individualizada acerca do tema de um saber específico sobre a produção do espaço urbano, aqui contextualizada no primeiro capítulo, permitirá a análise da emergência dos enunciados que doravante serão trabalhados.

## 4.1 O Lugar do Ministério Público

Nos termos do artigo 127, da Constituição Federal, o Ministério Público é “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 tem como dever de 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, em uma 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, [19--]).

Empurrando a pedra da justiça social montanha acima e enfrentando a força gravitacional da monetarização 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, em uma dimensão coletiva, social e humanizada. No que diz respeito à condução das políticas urbanas, um dos tormentos de Sísifo, “cujo fim não reconhecerá” (CAMUS, [19--]), é o processo de redução dos gastos públicos associado à política de privatização e financeirização do direito à moradia

77. Para Muchail (2004), os discursos que Foucault elege para efeito de aplicar seu método arqueológico são os discursos científicos que, no seu âmbito, subjetivam 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).

(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 estudada, percebe-se que sua significação foi sendo construída 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 Rolnik<sup>78</sup> 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 desenraizamento<sup>79</sup>.

#### 4.1.1 O Edifício Santa Luzia pela lente do urbanismo progressista

Por conseguinte, considerando como formação discursiva de referência os saberes produzidos no campo da escola de urbanismo progressista, extrai-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). Tal perspectiva de urbanização, segundo Maricato (2013), inscreve-se em uma concepção generalizante e ortodoxa que reproduz as estruturas de habitações padronizadas sob uma

78. “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)

79. “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)

lógica espacial definida a partir de determinadas tipologias homogêneas, conformadoras de uma específica estética urbana.

O recorte abaixo transscrito é capaz de revelar esse tipo de preocupação com um planejamento urbano embasado em valores que se solidificaram e, portanto, nele reapareceram arqueologicamente como práticas históricas associadas a um *urbanismo progressista*. Neste trecho discursivo, torna-se possível identificar que os argumentos jurídicos utilizados para associar a ocupação judicializada a um contexto de ilegalidade urbanística possuem estreita correlação com um tipo de acontecimento arqueológico segundo o qual o espaço deve ser pensado a partir dos gostos e inclinações de uma natureza humana idealizada (CONSIDERANT, 1848 *apud* CHOAY, 2015, p.8): qualidade de vida; limitações de ordem pública; salubridade; segurança; funcionalidade e estética da cidade. Vejamos:

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).

É possível observar, no interior deste trecho analisado, o ponto de emergência do surgimento de um discurso urbanístico que os afeta, tornando perceptível um sistema de definição de regularidades de um conhecimento reatualizado sobre política urbana, fruto de condições que lhes permitem o aparecimento de sua filiação a uma 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.

No recorte acima transscrito é possível encontrar a tradução de uma visão ideal de 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 social e estética representativa do bairro em que se acha inserido, fugindo ao controle ou ao modelo de um urbanismo funcional, pautado em ações higienistas e em um planejamento racional do espaço urbano. Vejamos aqui, nessa tarefa comparativa a qual chegamos ao perscrutarmos o *a priori* histórico naquele espaço de enunciação do MPE, alguns pontos de identificação entre o recorte acima transscrito e os saberes do Urbanismo Progressista. Veja o Quadro 4:

Quadro 4 – Análise 1 – divide a primeira transcrição em 4 trechos

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	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, salubridade, segurança, funcionalidade e estética da cidade</u> . (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52).
<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 comprehende 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 comprehendem as moradas e seus prolongamentos, assim como as circulações necessárias (LE CORBUSIER, 2004, p.170)</p>	2	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>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	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. (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52).
<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, quanto 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> <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>	4	Como está em causa a defesa de condições adequadas para a <u>vida coletiva</u> , instaurase entre os possíveis interessados tão firme união que a <u>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 coletividade. (MPE/TJMA, 2012, p. 45-52).

Fonte: elaborado pela autora com base em TJMA. Vara de Interesses Difusos e Coletivos, de São Luís, Maranhão. Processo nº 44805-65.2012.8.10.0001.

Analizando 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. A proposta é a proteção de um tipo de 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. Nela, as variantes não são bem aceitas e os 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 a aplicação de uma técnica corbusiana pela qual seus projetos atuam por táticas de imposição. O urbanista assim justifica sua capacidade impositiva porque entende-se como detentor do conhecimento da arquitetura e, assim, dado esse monopólio do saber, pode constranger as pessoas a segui-los sem levar em conta seus respectivos planos de vida (HALL, 2016, p. 330). A análise arqueológica, iniciada com a *acontecimentalização* histórica das escolas urbanísticas do século XX, permite agora reconhecer que traços de uma concepção modernista ou progressista 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 a atender “à coletividade como um todo”, os enunciados mobilizados pelo MPE inscrevem-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. Em seu discurso, a *qualidade de vida*, as *limitações de ordem pública*,

*o arruamento, a salubridade, a segurança, a funcionalidade e a estética da cidade* são os argumentos acionados para justificar não a regularização fundiária da ocupação questionada, mas sua correção em termos mais higienizantes.

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 família burguesa. (ROLNIK, 1995, p. 74).

Marca-se então o referido trecho discursivo como um tipo de enunciado-protótipo que busca estabelecer verdades conformadas na categorização de comportamentos indicativos de ofensa aos padrões urbanísticos progressistas, e que, por essa 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 certa racionalidade patrimonialista acerca das formas de uso do espaço, visto que pautado na capacidade de consumo de quem nela habita e na prática de atividades de cunho privado. Ambas essas referências seriam então indicadores de proteção da integridade do espaço urbano, já que sintomatizam a viabilidade de investimentos públicos e privados no âmbito da cidade formal.

Sobre a estrutura discursiva, habilitada retoricamente na dimensão da norma jurídica positivada, subjazem relações de poder que se prestam a mobilizar o direito para justificar a existência de espaços de exclusividade nas cidades, destinados a quem pode consumi-la segundo os termos de uma sociabilidade capitalista que divide o espaço segundo suas funções econômicas. O que se quer dizer com isto é que a manutenção desses espaços de exclusividade, sobre os quais a ordem jurídica é manipulada em prol da conformação de locais urbanisticamente mais saudáveis para uns, em detrimento de outros, confirma a percepção arqueológica sobre a existência de um embate entre o poder e o saber, conformando jogos de aparências que regem um sistema de dispersão dos discursos (FOUCAULT, 2012).

Nesse sistema de dispersão que controla a formação dos discursos, o tratamento austero de um assentamento urbano, constituído por pessoas de baixa renda e incrustado em área urbana de alto padrão construtivo, é indicativo de um regime de seletividade discursiva pelo qual a mesma legislação urbana, açãoada de forma exemplar para corrigir uma apontada distorção nas formas hegemônicas de ocupar os espaços da cidade, deixa passar, com elevado grau de permissividade, territórios precários onde se é cristalizado um completo *laissez-faire* urbano no que tange à produção de moradia<sup>80</sup>.

80. 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 à massificação dos problemas de moradia autoconstruídas. Apresentando elevado número de moradias indignas, que margeiam áreas de mangue e braços de rio, tal realidade põe à prova as funções sociais da cidade de São Luís e a seletividade de sua política urbana:

Os discursos que referenciam o “Caso Edifício Santa Luzia” são então capazes de revelar a funcionalidade progressista que afeta a fala do MPE, quando este, perseguindo “a defesa de condições adequadas para a vida coletiva”, não cogita a regularização fundiária como solução de continuidade para a ocupação inserida naquele *patrimônio banal*<sup>81</sup> localizado em área já dotada de infraestrutura urbana. Mas busca, pelo contrário, dar primazia à questão da salubridade, da segurança, da funcionalidade e da estética de um tipo de cidade que não é destinada àquele grupo de pessoas. Ademais, à tentativa de regularização fundiária promovia pela Defensoria Pública na ação 2, contrapôs-se o MPE conduzido por argumentos objetivantes que buscavam realizar uma transferência institucional e ideológica de responsabilidades. Vejamos o seguinte trecho:

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 provisória 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 morte, como argumento posto à correção daquela situação de precariedade habitacional, limita-se a uma

---

“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; e confinamento das pessoas das famílias. (NOVOCHADLO, 1984, p. 87). Outra pesquisa, dessa vez sobre a temática ambiental, que tem como lugar de observação a cidade de São Luís aponta que 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)

81. 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)

espécie de retórica formal, cuja materialidade, acionando um tipo de verdade seletiva, não se acha devidamente caracterizada. Primeiro, porque produzida desde uma perspectiva sensitiva, enunciada a despeito da inexistência de provas periciais suficientes à comprovação inequívoca do risco. Segundo porque, uma vez abandonado por seus titulares, o Edifício Santa Luzia restaria enquadrado na pauta jurídica como bem vago, a ser incorporado pelo Município, portanto compatível com ações de regularização fundiária, segundo prevê a legislação urbanística<sup>82</sup>, reatualizada pela Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

Ermínia Maricato (2013), em obra na qual discute alternativas para a crise urbana no Brasil, ressalva a importância de se fomentar 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 percussão, 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*, empreendida por meio de demolição 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, permitindo 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 ação, cuja finalidade seria, a partir de uma análise que pressuponha os limites do direito de propriedade

82. 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:

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 resarcimento 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)

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 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 descharacterizar o ambiente construído herdado. Nos edifícios, busca-se fazer intervenções mínimas indispesáveis para garantir o conforto ambiental, acessibilidade e segurança estrutural. (MARICATO, 2013, p. 126).

Ante a condição jurídica de se tratar de um bem vago não fosse o sistema de dispersão, quebra e descontinuidade que rege a produção dos discursos, profundamente controlado por relações de poder que filtram o que pode e o que não pode ser dito acerca dos objetos do saber, a requalificação do Edifício Santa Luzia, em um contexto de uma política urbana não-convencional (SOUZA, 2013), seria a alternativa discursiva primeira, priorizada sobre todas as demais. A necessidade de cumprimento das funções sociais da cidade, representada pelo aproveitamento de uma edificação sobre a qual já consolidada uma ocupação<sup>83</sup>, uma vez submetida a esse regime de controle da produção dos discursos jurídicos, finda por moldar a noção de direito à cidade à lógica de um saber muito específico, que, como visto, está associado a uma formação discursiva cuja episteme não é o direito, mas a funcionalidade renovatória do espaço urbano.

Confrontando ambas as categorias trabalhadas anteriormente, vê-se que a predominância de ações renovatórias marca, no discurso jurídico, sua filiação a um saber urbanístico progressista, com capacidade de afetar o direito à cidade em sua essência democrática, consubstanciando assim um modelo autoritário de cidade voltado mais às necessidades de transformação do espaço urbano em mercadoria.

No sentido contrário ao que aponta o discurso progressista, a eficiente coleta de dados acerca dos indicadores sociais que se relacionam inexoravelmente ao fenômeno dos conflitos urbanos judicializados, requer necessariamente a formação de espaços democráticos de debates que possibilitem a compreensão dos conflitos e sua correta avaliação. A inserção de um espaço de diálogo no contexto dos conflitos fundiários, em lugar da “certeza” do discurso do arquiteto progressista – “tal discussão pode ser tanto amigável, quanto perversa ou desleal. Que importa!” (LE CORBUSIER, 2004, p. 137) -, promove a criação de espaços

---

83. Segundo Maricato (MPD, 2007, p. 13), a reabilitação de construções já consolidadas “está na agenda urbanista do mundo todo desde a década de 1990”.

decisórios democráticos, fortalece o acesso ao direito de viver em cidades numa perspectiva de igual respeito e consideração (DWORKIN, 2013) e legitima a noção de que os planos de vida de cada indivíduo não sejam desprezados.

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).

O eloquente silenciamento dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, operado nos autos das ações 1 e 2, evidencia essa falta de diálogo substituída pela ideia de objetividade estrita progressista e corbusiana, que, essencialmente, dita planos segundo uma ideia prévia de funcionalização do espaço. Remete, por outro lado, à ideia de categorização das classes sociais, objetivadas pelo estigma de um “outro sobrante” nas cidades (ROLNIK, 2015, p. 155).

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 e postos como objetos de um 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.

Os enunciados que visam tornar racional argumentos 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”, revelam sua dinâmica de dispersão, ou “as condições de possibilidades dos saberes de cada época” (CASTRO, 2015, p. 54), quando permitem o reaparecimento de uma prática histórica, um acontecimento arqueológico cuja episteme o associa a uma forma de pensar o espaço urbano segundo sua “presença sinfônica, harmoniosa e funcional” (LE CORBUSIER, 2004, p. 37). Uma regularidade eficiente em atravessar aquela fala, assujeitada a um jogo de forças (históricas) que lhe cerceia a liberdade (CASTRO, 2016) e lhe faz ingressar no jogo 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).

Como visto, tal prática histórica revela o reaparecimento de uma antiga episteme urbanística que, agora, recebe um verniz de contemporaneidade, sem, contudo, transcender de sua visão convencional dos espaços da cidade. Sob a chancela da autoridade e da moral institucional, 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. Fez surgir, entre os urbanistas e administradores da época, ideais assépticos de *diferenciação social generalizada*<sup>84</sup>, postos em prática sob a inspiração de propostas utópicas de ordenação estética progressistas (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).

Hall (2016), analisando as escolas que definiram o pensamento urbanístico, entre o fim do século XIX e o 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, p. 23-58 *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 alcançados estes objetivos mais corretivos, imediatamente operou-se uma aliança entre os interesses imobiliários e aqueles 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

84. 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)

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).

Tal esquema de planejamento urbano atravessa décadas e vem encontrar ecos no discurso ora analisado, que ante um determinado problema evidenciado pela forma precária de exercício do direito à moradia em um prédio abandonado, rejeita a presença daquele “outro sobrante” (ROLNIK, 2015, p. 155) e, assim, trabalha discursivamente para referenciar verdades discriminatórias, via soluções autoritárias, verticalmente impostas.

## 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 uma opção legislativa que não é somente institucional, mas que visa mobilizar a conscientização da sociedade como um todo para um constante questionamento de posturas patrimonialistas, classistas e clientelistas que historicamente afetaram a formação social do Brasil.

Nesse processo dialético, José Geraldo de Sousa Júnior (2008, p.159), assinala a necessidade constante de desconstrução de relações de hierarquia cristalizadas no sistema de justiça, pelas quais 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 esta a grande questão do problema do acesso à justiça:

[...] 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 tal papel de mobilização jurídica. O papel de garantir assistência jurídica integral e gratuita, portanto, exercida como atividade essencial à função jurisdicional do Estado e, de toda forma, a quebra de paradigmas hegemônicos que conformam uma justiça rotinizada. Atuando no “Caso Edifício Santa Luzia” desde 2012, a Defensoria Pública<sup>85</sup> assim o fez com o ajuizamento da ação 2, na qual requereu a regularização fundiária daquela ocupação.

#### 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

---

85. 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.

- 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 acenados na primeira performance e, por esta via, maneja a dogmática jurídica concernente à legislação urbanística a partir de outros paradigmas, com isso, acontecimentalizando um saber contrahegemônico. 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 classificaçãoposta entre a cidade legal/formal e a cidade ilegal/informal, enunciando tal realidade contraditória perante o sistema de justiça, manifesta atenção ao significado daqueles dois contextos colidentes, pondo-os em pauta e confrontando-os pela reivindicação de reinclusão do sobrante 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 reconstruir um corte arqueológico, produzido por saberes urbanísticos distintos. Dois discursos dispersos, originados do mesmo processo histórico, que influenciam simultânea e respectivamente os discursos do MPE e da DPE. Manifestam claramente rupturas e descontinuidades, em uma dinâmica de afastamento que clarifica a relação conflituosa entre saberes, mediante os quais o poder é que atuará como árbitro, filtrando verdades que podem ser ditas sobre política urbana. Testadas essas duas noções, é possível identificar que a primeira, já associada ao saber de um *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. Já o segundo, refere-se ao que Foucault nomina como *acontecimento como novidade* (CASTRO, 2016, p. 25). Vejamos:

O aparecimento e a destruição das positividades, 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 positividades 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 associados às funções sociais da propriedade e da cidade para valorizar a realidade concreta daquele assentamento. Insere como instância de delimitação de sua prática discursiva o direito à política urbana como um direito fundamental, decifrado por significantes de funcionalidade que estariam impressos nas condições de mobilidade dos morados do Santa Luzia, suas satisfações e prazer, seus ritmos de vida e emprego do tempo, seus locais de encontros, seus espaços de lazer e cotidianidade e demais contingências pessoais. Com isso, o discurso da DPE francamente antagoniza o 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 modo de pensar o urbanismo, que considera a realidade material do lugar sobre o qual incide seu saber, visa integrar o elemento humano concreto na planificação dos espaços, mediante soluções mais flexíveis, que levem em conta o maior interesse do cidadão (CHOAY, 2015, p. 40). Introduz um novo paradigma, que rompe com os pressupostos de organização da cidade industrial e que troca a homogeneidade pela heterogeneidade funcional dos espaços urbanos (CHOAY, 2015, p. 40). De fato, a análise enunciativa do discurso da DPE permite que nele se reconheça o aparecimento desses elementos, que o filiam a uma outra linha do pensamento urbanístico, dispersa do urbanismo

progressista e categorizada pela literatura correspondente como aquele filiado à uma escola urbanística que, entrelaçada a outras tantas correntes, forma um mosaico cujo tom fundamental é o de que aos habitantes da cidade deve ser dada a prerrogativa de definir soluções sobre suas próprias formas de organização<sup>86</sup>.

A emergência dessa linha de pensamento urbanístico se revela no discurso da DPE quando ela, valendo-se das grades de especificação presentes no Estatuto da Cidade (artigo 4.º, V, 'r', da Lei n.º 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). Assim, na medida em que se busca, pela arqueologia do saber, o *a priori* histórico dos enunciados introduzidos pela DPE no caso “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 de um *Urbanismo Humanista*.

Quadro 5 – Análise 2 – divide a segunda transcrição em 2 trechos

O DISCURSO DO URBANISMO HUMANISTA...	TRECHO	...reaparece nos seguintes trechos do discurso da DPE
<p>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).</p>	1	<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 socioespacial. (TJMA, 2012, p. 06).</p> <p>Cumpre 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,</p>

86. “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)

<b>O DISCURSO DO URBANISMO HUMANISTA...</b>	TRECHO	...reaparece nos seguintes trechos do discurso do DPE
<p>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).</p>	1	<p>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. 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 transcrita: [...] (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>	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).t</p>

Fonte: elaboração da autora com base em TJMA. Vara de Interesses Difusos e Coletivos, de São Luís, Maranhão. Processo nº 44805-65.2012.8.10.0001.

Compreende-se, no trecho 1 do discurso histórico (primeira coluna), o destaque para a importância da diversidade urbana. Ela é enfatizada por Jane Jacobs<sup>87</sup> (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 progressista 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). Para a referida autora, ao contrário, é a homogeneidade que apresenta problemas estéticos, porque gera uma monotonia urbana, inimiga do aproveitamento das múltiplas funções das cidades.

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).

O pedido de regularização fundiária deduzido pela DPE no “Caso Edifício Santa Luzia” revela um discurso através do qual aquele órgão maneja enunciados que não categorizam 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, na medida em que o toma a partir de seu contingente humano, priorizando-o como verdadeiro indicador de intervenção. A apresentação da solução do caso, 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, como território de diversidade, perfeitamente adequado à moradia de uma população de baixa renda.

Assim, diante da quebra discursiva inserida pela DPE, é possível apontar dois posicionamentos distintos antagonizados no “Caso Edifício Santa Luzia”, a respeito dos quais contrapõem-se o MPE e a DPE (*remoção versus regularização*) desde a instância de delimitação imposta pelo direito. Quando a DPE pensa a solução do caso a partir de sua regularização, ela o faz a partir de parâmetros que incluem tudo aquilo que integra o dia a dia de seus moradores, o que demanda

87. 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 Corbusier), que projeta cidades a partir de critérios de artificialismo planificado 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).

uma distinção tipológica capaz de inserir um conteúdo de diversidade nos espaços urbanos. De igual modo, quando enuncia, para efeito de robustecer seu argumento inclusivo, a existência de um paradoxo entre a cidade legal/formal e a cidade ilegal/informal (TJMA, 2012, p. 11), a DPE filia seu discurso a ideia de luta contra os padrões de urbanização “anticidade”, própria do urbanismo humanista.

A compreensão da DPE acerca do “Caso Edifício Santa Luzia”, assim como defende o saber humanista sobre a composição do espaço urbano, é a de que a solução do litígio deve passar ao largo de uma 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 recolocação em casas construídas em conjuntos habitacionais exclusivamente destinados a esta finalidade: “No mínimo destrói vizinhanças onde existem comunidades construtivas que se aprimoram, onde a situação exige encorajamento, e não destruição” (JACOBS, 2014, p. 301).

Por outro lado, a preocupação com a preservação de um prédio que pode servir à moradia social, com pedido de apoio financeiro e assistência técnica para sua restauração, conforme enunciado pela DPE, invariavelmente, toca a questão de um planejamento urbano revitalizante, como é próprio do discurso humanista. Por outro lado, a produção do espaço urbano, sobretudo no que tange à questão da produção de moradia, é questão intrinsecamente ligada a fatores de sustentabilidade. Segundo Yamawaki e Salvi (2013) se relacionam com o eficiente enfrentamento da degradação física do espaço, do saneamento básico, da regularização fundiária e do acesso à serviços públicos.

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 imobiliário que não recebe incentivos ou benefícios do governo para financiar um imóvel acaba por ocupar propriedades alheias ou áreas de risco (YAMAWAKI; SALVI, 2013).

As referidas autoras prosseguem citando Pedro Abramo (ABRAMO, 2007 *apud* YAMAWAKI; SALVI, 2013), para quem, nestes casos, para as classes despojadas do direito de acesso à moradia digna, restam duas alternativas: ocuparem áreas centrais, em razão das vantagens que tais locais oferecem em relação à mobilidade e ao acesso a espaços urbanizados, mesmo que a custa de sujeitarem “a viver em imóveis decadentes ou em locais de risco”, por isso constantemente ameaçados por ações de remoção; ou a de alojarem-se nas periferias da cidade. Muito embora, nesta última “opção” sejam, de certa forma, esquecidos pelo Poder Público – o que lhes garante certo “protagonismo” na

construção 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. Isso, de fato, requer, por parte dos atores que lidam com o tema, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista institucional, certo senso crítico que lhes permitam distanciarem-se do que o autor chama de “arrogância do discurso competente” (SOUZA, 2013, p. 72). Nesse sentido, vê-se aqui, por parte da DPE, a produção de enunciados mais críticos em relação ao que, de outro lado, o MPE qualifica como o que seja desenvolvimento urbano. Tomando como premissa de racionalidade a sustentabilidade de um ambiente já edificado, adota como prática discursiva sua requalificação em prol do direito à cidade.

### **4.3 O Lugar do Município de São Luís**

Todavia, o atendimento do pedido de demolição em conjunto com a determinação de remoção das famílias que ocupavam o Edifício Santa Luzia, foi a representação jurídica dominante para o caso. Talvez tenha sido ponto de saturação, resultante da postura titubeante e pouco proativa assumida por parte do Município de São Luís, no que tange à assunção, por sua parte, do papel constitucional de regente da política urbana local. A atividade enunciativa das instâncias administrativas e de sua advocacia pública, permitiu com que nela fossem ratificadas as regras de aparecimento, o arquivo de objetos diversos e dispersos, de um tipo de condução da política urbana conformadora de um discurso hegemônico.

Com competência constitucionalmente definida para gerir e administrar o espaço local, com base em uma atuação planificada, o Município tem a prerrogativa política de definir estratégias de gestão urbana, segundo os instrumentos jurídicos enumerados no Estatuto da Cidade. Tal característica de nossa legislação evidencia um protótipo jurídico-urbanístico descentralizador que, sob o ponto de vista normativo, é arquitetado mediante 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 de gestão democrática das cidades, quais sejam, os da funcionalidade social da propriedade e da cidade.

Conforme anteriormente dito, a arquitetura normativa do espaço urbano edifica-se a partir de normas de direito urbanístico que, uma vez constitucionalizado no capítulo correspondente à produção da política urbana, têm seus parâmetros apresentados no Estatuto da Cidade. Ao Estatuto da Cidade coube, à sua vez, a tarefa de fornecer instrumentos para a gestão do espaço, especificados e aplicados no âmbito dos municípios a partir da elaboração de leis locais de sua competência. Entre essas normas locais, destaca-se 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).

Tal ordenação em cascata define a competência municipal residual para o controle sobre o uso e ocupação do solo<sup>88</sup>, por meio 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. Sua materialização demanda um conjunto de medidas complementares – jurídicas, políticas, sociais, urbanísticas e também ambientais –, que visam a solução do problema de terras ocupadas irregularmente no perímetro urbano. Suas diretrizes estão previstas na Lei n.º 13.465/17<sup>89</sup> e complementadas pelo Plano Diretor de cada município. No caso do Plano Diretor do Município de São Luís, este possui como um de seus objetivos, além do cumprimento das funções sociais da cidade, a tarefa de “promover a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (MARANHÃO, 2006)<sup>90</sup>.

O “Caso Edifício Santa Luzia” adiciona, assim, em sua feição jurídica, 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, manifesta-se nos autos do processo de forma a se desvincular daquela responsabilidade.

---

88. “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)

89. A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que com parcias 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).

90. 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;

(...) (MARANHÃO, 2006)

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).

Trata-se de um discurso revelador de um forjado descompasso entre a previsão legal, cujas disposições pressupõem inequivocamente a tarefa de gestão municipal nos atos de promoção da moradia digna, e, por outro lado, a concepção por parte da administração pública de uma política de mercantilização da moradia, reatualizando tal 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 filia-se a uma tendência mundial de associar a habitação a um ativo financeiro (ROLNIK, 2015), pela qual opõe o erário público a tarefas de assistência social. A ideia da multa por ausência de manutenção de fachadas impõe a uma comunidade de baixa renda e a imposição de uma autogestão desassistida de qualquer assistência técnica, choca-se com a função pública do ente municipal no campo da política urbana e das funções sociais da cidade.

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 posiciona-se não no lugar de quem define as formas de gestão de políticas públicas urbanas, papel que a Constituição Federal lhe consagra, mas, passivamente, e rejeitando o protagonismo que lhe confere a ordem jurídica, coloca-se nos limites do domínio de interesses privados. Neste lugar, a cidade deve estar adequada à reprodução do capital

e ao incentivo do consumo. Vê-se claramente, diante do discurso articulado pelo MSL, a proposta de abstenção em reconhecer o Edifício Santa Luzia como destinatário de uma política habitacional. 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 assume uma prática discursiva que acaba escancarando a estrutura do conflito ou o jogo da política (BURNETT, 2009, p. 34), que submete o Plano Diretor à lógica administrativa clientelista.

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), pela qual ele assume desvios que invocam a hegemonia da propriedade privada. Tal lógica se repete na contestação deduzida pelo MSL na ação 2 – 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, confirma uma base hegemônica do saber pela qual sua função constitucional de orquestrar a política urbana local, dá lugar a um sistema de ordem privatística:

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 arcarem com os efeitos deletérios do empreendimento.

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 (sic). (MSL/TJMA, 2012, p. 141-143.)

As escolhas temáticas presentes na fala ora transcrita definem uma regularidade que inscreve o MSL em uma política urbana de casuísmo em relação ao Edifício Santa Luzia. Isso 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*”. Nesse enunciado, é possível distinguir a presença de um discurso que se forma sob o efeito de campos de pressão, da ordem do capitalismo, que delimitam e definem a medida de legitimidade representativa do Município, posta a serviço de um planejamento seletivo, que secundariza a urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda. Trata-se de uma prática enraizada e, de certa maneira, estimuladora de um conformismo geral que, como via de escape, finda por infringir às camadas

sociais menos privilegiadas um *laissez passer* que lhes impõe uma perversa “autonomia” no enfrentamento de suas próprias demandas habitacionais.

O procedimento 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. Isso se vê quando ele 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 os 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 responsáveis 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, explicada 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 n.º 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 um discurso que põe em evidência um tipo de 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 “fetiche 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 rationalidades são utilizadas para efeito de justificarem suas posições, em que é possível visualizar entrecruzamentos de falas, pronunciadas de outros lugares institucionais, cujos enunciados se filiam à mesma formação discursiva, vê-se que o MSL lança mão, igualmente, de um discurso criminalizante. Por meio dele, enuncia-se um conjunto de reflexões, cujo objetivo consiste em exercer uma espécie de classificação caricatural da ocupação.

#### 4.3.1 Relatórios sociais: artifícios de produção de verdades

Foucault classifica aquela estratégia discursiva 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 assim disciplinados, permitem que deles se extraiam determinados tipos de controles – 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 por meio 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 uma atividade corretiva, consignada 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, foi 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 (2014b), ao tratar sobre o funcionamento da verdade judiciária, comprehende que ela emana de uma propriedade de poder. Sua enunciação

relaciona-se com 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 judiciais é capaz de demonstrar sua força indelével, porquanto seus diagnósticos gozam da posse de um caráter de científicidade. Por isso, ingressam nas estruturas de poder e produção de verdades institucionalizadas, muito embora, segundo esta última autora, elas “comportem expressões e opiniões que fazem rir, exatamente porque, no fundo, são marcadas 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 –, praticam resistência ou mesmo autotutela em relação aos planos governamentais de amputação daquela comunidade.

A produção daquela verdade resulta, então, de um artifício de classificação, cujo propósito é ingressar na engrenagem de funcionamento das verdades jurisdicionais, sob uma técnica de demonstratividade que a torne válida. E é o *privilégio da palavra*, aqui tomado como uma tecnologia de poder posta a serviço de medidas de intervenção depurativa do espaço e dos sujeitos que o ocupam, que Foucault qualifica como *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 sobrepõe-se ao da função social da propriedade. Associa-se ao que Foucault qualifica como estratégias 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), 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), 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 sobre correção. (FOUCAULT, 2014b, p. 50).

É possível reconhecer nos discursos até aqui analisados, o resgate de um *a priori histórico*, 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. A investigação prossegue em outras falas enunciadas no “Caso Edifício Santa Luzia”.

#### **4.4 A construção de sujeitos passivos às políticas de intervenção urbana: de ocupantes a invasores**

Prosseguindo com o pensamento de Michel Foucault acerca da análise do discurso, 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, de seus poderes e de 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 em um mecanismo de separação, ou proscrição do que foge ao que seja legitimável segundo uma determinada ordem de saber. Administra uma espécie de cesura que pode perfeitamente ser tomada como categoria de rarefação dos discursos.

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 nela “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 de um saber prescrito, como expressão da verdade para uma determinada época histórica, Foucault identifica nas formações discursivas e nos discursos, as

construções sociais que orientam as ações dos sujeitos e suas práticas concretas, envoltas em relações de poder. 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, faz com que Foucault perceba o sujeito como uma instância que fala, lugar de onde derivam discursos, sendo então afetado pela história, sendo por ela construído, arqueologicamente, por meio de práticas discursivas. Assim, 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 desse método de abordagem para a problematização das formas prévias do saber, reside no fato de que ele ajuda a compreender que uma unidade discursiva “só se compõe a partir de um campo complexo de discursos” (FOUCAULT, 2014, p. 28). Tendo em vista esse postulado metodológico, 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 reconhece-se aquele campo complexo de discursos presentes na fala do Poder Judiciário que, instado a decidir liminarmente sobre o pedido formulado pela DPE, consistente na manutenção ao menos provisória 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, pela qual são tomados 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 urbana. Isso porque, 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?

Tal análise pode ser feita a partir de vários eixos de reflexão, tais como a fundamentação legal que permite a irrupção daquela fala; seu contexto social; ou mesmo sua determinância econômica. É possível compreender a relação dialética existente entre apropriação e constrangimento (LEVEBVRE, 2011, p. 197), em um espaço que se constrói a partir de uma eterna luta de grupos sociais distintos. O 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 categorização dos ocupantes do Edifício Santa Luzia como “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. Isso 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. A palavra “invasor”, acessada para qualificar os ocupantes do imóvel em litígio, evocando a proteção da propriedade privada em seu sentido mais dogmático, a toma como um direito que relaciona a coisa com o seu titular, em um 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 urbana<sup>91</sup>, a propriedade dos ocupantes em relação ao imóvel restaria inconteste), mas sob a percepção do fenômeno da ocupação segundo os enunciados acionados pelo 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 problema da precariedade habitacional presente nas cidades. Com efeito, convém mencionar que, no interior desse sistema de significados, atua também a prática discursiva do Poder Judiciário, na medida em que ele manifesta a compreensão de que os ocupantes de baixa renda de um prédio ocioso, encravado em área privilegiada da cidade formal, podem ser qualificados como invasores.

No funcionamento dos enunciados “ordem pública”, “salubridade”, “segurança” e “funcionalidade estética da cidade”, encontram-se as chaves de reflexão sobre uma prática discursiva onde se evidencia a repetição de uma secular política urbana discriminatória. Nessa direção, vale citar Raquel Rolnik e sua concepção da cidade para além da pilhagem de tijolos, ferragens e pavimentação, mas como escrita (ROLNIK, 2012), 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 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 elementos que podem ou não figurar em espaços

---

91. Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta 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)

privilegiados. 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 invasores que desnaturem sua verdade, revelando suas contradições e adulterando significados e 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 da norma jurídica submetida à centralidade hegemônica homogeneizante do morar, ou do habitar, ajustada à fala do Poder Judiciário. Atendendo a critérios disciplinares, ele registra no processo sua filiação à ideia de uma ordem urbana planificada segundo categorias nas quais não são inseridos os moradores do Edifício Santa Luzia.

#### **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 do espaço segundo as necessidades básicas deste elemento. David Harvey (2014) enxerga o direito à cidade não como um direito individual, mas como 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 concreta das cidades demonstra que elas se conformam por espaços impermeáveis, e esta característica parece estar reproduzida nos autos do “Caso Edifício Santa Luzia”, especificamente no contexto 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)e3221-57.2008.8.10.0001(32212008)  
DATA/HORA: 30/09/2015, às 15h. PRESENTES JUIZ (nome omitido).  
AUTOR 1 DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL DEFENSOR PÚBLICO (nome omitido). RÉU MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS Procurador Secretaria (nome omitido). SEMCAS (nome omitido) Secretário Adjunto SEMCAS, (nome omitido) [...] AUSENTES AUTOR 2 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO PROMOTOR DE JUSTIÇA (nome omitido) Ausente o Ministério Público, tendo antes peticionado nos autos a impossibilidade de acordo, frustrou-se a audiência de conciliação. No que atine à ação n.º 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 secretaria 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 aluguéis 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).

Pelo que se transcreveu da referida audiência de conciliação, realizada em 30 de setembro de 2015, dela ausente o Ministério Público, se fizeram presentes, além do Juiz, o representante da Defensoria Pública, o réu Município de São Luís, representado por sua procuradoria, bem como funcionários da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social. Assim, definiu-se o destino dos ocupantes do Edifício Santa Luzia, sem que estes fossem consultados sobre as alternativas

postas em pauta. A solução de continuidade dada à ocupação foi, naquela ocasião, adotada a partir de atos unilaterais e verticalizados, consistente na “retirada”, ou mesmo no aniquilamento das demandas pessoais de seus moradores.

Com efeito, em sua literalidade, a referida conciliação revelou um cenário em que o Município e instituições do sistema de justiça dominam a cena. Ali não se conjectura a participação dos moradores do edifício Santa Luzia, tampouco se faz alguma remissão sobre a possibilidade de que eles sejam posteriormente consultados, o que reforça a ideia de distância entre as instâncias discursivas de produção de sentido e a realidade. A requalificação da área concernente à ocupação consolidada há mais de 15 anos, sequer foi uma hipótese a ser cogitada, pelo que, decerto, conforma o conteúdo autoritário daquele ato processual, protagonizado pelo Estado em suas mais distintas esferas de poder. Na conjugação dos enunciados que se inscrevem naquela composição judicial, 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”). 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). Nada tendo sido feito, o processo foi sentenciado pelo Juiz de Direito da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís, cuja sentença, proferida em 24/08/2106 (TJMA, 2012), julgou parcialmente procedente o pedido deduzido pela DPE, determinando-se 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, contudo não esclarecido por meio de recurso de embargos).

De fato, em uma leitura abrangente das marcas da sentença proferida, é possível reconhecer um estado de indefinição (aluguel social e futura inserção em programas habitacionais), este aparentemente priorizado, em detrimento da efetiva definição de uma situação concreta de moradia já consolidada, o que pode traduzir certa vulnerabilidade do direito à moradia, quando cambiado por artifícios de compensações financeiras. Esta primeira impressão, 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 compartimentada para que nela seja possível apontar suas distintas variáveis.

#### 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 não somente 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).

Assim, a presente análise não pode desconsiderar o fato de que a desocupação de um assentamento já consolidado e a transferência de seus moradores para outras áreas da cidade devem ser analisadas também a partir de fatores diretamente relacionados a estratégias econômicas que, de forma indelével, remetem ao custo financeiro e social das ações a que se prestam.

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) entende que projetos de planejamento urbano devem atender a determinados critérios que o autor julga como fundamentais para sua 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 da desocupação e posterior demolição do prédio em questão. O *corpus* analisado enfrenta a questão do reassentamento dos moradores do Edifício Santa Luzia, porquanto retratado um conflito que envolve valores e distintas opções políticas. Assim, para uma análise operativa dos enunciados utilizados no discurso do Poder Judiciário, será necessário adotarmos um movimento que possibilite o fluxo dos argumentos adotados no processo. Por isso, necessário será retomarmos os discursos dos atores institucionais até aqui já analisados. Vejamos inicialmente a postulação do MPE referente ao pedido de interdição e posterior demolição do prédio deduzido na ação 1 e reproduzido aos autos da ação 2:

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 n.º 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 n.º 7347/85 e 461 do Código de Processo Civil, propõe-se a vertente medida provisória 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:

z1- 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 duto 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), ao ente municipal. A construção edilícia, de que trata o pedido de desocupação e posterior demolição, 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 dois elementos constantes: a presença de uma construção abandonada e, posteriormente, ocupada por um determinado número de pessoas, e sua origem dominial privada. Para efeito 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 são argumentos postos a desqualificar todos os demais.

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.

#### **4.6.1.1 Respeito indistinto e igual consideração**

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. Assim, liberdade e igualdade tornam-se categorias empregáveis para

sopesar o direito à moradia de um determinado grupo de pessoas contestado em face do 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). Isso o faz tomar a igualdade como um conceito controverso, uma vez que à mesma é possível destinar uma diversidade de respostas. De fato, Ronald Dworkin, 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 assim reorganiza o pensamento liberal-positivista sob a ótica de que há 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 nesses 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, essa teoria da justiça de Ronald Dworkin articula-se em torno da distribuição igualitária dos recursos fundamentais, a ponto de que resguardem o princípio da dignidade da pessoa humana, posto à disposição dos indivíduos para que estes, individualmente, desenvolvam seus respectivos planos de vida. A projeção liberal de Dworkin, qual seja a de que temos liberdade para exercer nossos respectivos planos de vida, no mesmo compasso em que, igualmente, somos responsáveis por nossas escolhas, parece ser compartilhada pela forma com que, constitucionalmente, organizou-se nosso Estado Democrático de Direito, visto que este insere como norma fundamental o direito de propriedade associado à sua funcionalidade social.

A função social da propriedade, além de princípio geral da atividade econômica, é o cerne da política urbana brasileira definida pela Constituição Federal, pois admite intervenções estatais na esfera privada, condicionando o uso da propriedade urbana aos interesses da coletividade e à conformação das cidades como coletivos democráticos. Assim, 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, como a desapropriação; a servidão administrativa; a requisição; a ocupação temporária e a limitação administrativa (MEIRELLES, 2012, p. 664).

#### 4.6.1.2 Abandono: tratamento político de uma categoria jurídica

O “Caso Edifício Santa Luzia” sugere uma situação peculiar. Construído por uma empresa de engenharia com atividades empresariais já encerradas e adquirido por particulares mediante financiamento já liquidado junto à Caixa Econômica Federal, os apartamentos foram posteriormente abandonados por 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 Civil<sup>92</sup>.

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 então, por parte do município de São Luís, determinada diligência consistente em sua arrecadação, a fim de que ele fosse incorporado, enquanto bem abandonado, ao patrimônio público. Não tomando tais medidas em tempo hábil, o que resultou foi a criação de mais um equipamento urbano vazio, obsoleto, mal conservado e, indubitavelmente, disponível a ações de ocupação<sup>93</sup>.

O Estatuto da Cidade também impõe ao ente municipal a fiscalização da subutilização de imóveis situados no perímetro urbano, a fim de zelar pela

---

92. 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).

93. Do ponto de vista urbanístico, essas transformações resultaram em uma série de problemas comuns que vêm afetando nossas cidades hoje. O abandono das áreas centrais metropolitanas pelo setor industrial e a consequente 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 ilegal, porém real incontrolável 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).

função social da cidade<sup>94</sup>. De igual forma, a Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017 estabelece a possibilidade de arrecadação pelos municípios dos imóveis urbanos privados abandonados, na condição de bem vago, passando ao domínio público, com destinação prioritária aos programas de habitação de interesse social, à prestação de serviços públicos e 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, entre outras condições que a determinam, a omissão do Município em gerenciar os espaços urbanos e dar cumprimento à sua função constitucional de administrar com diligência a cidade. Assim abandonado e uma vez alvo de sucessivas ocupações, ele hoje é habitado de forma consolidada por 33 famílias que nele residem. Sua realidade assim materializada enquanto patrimônio destinado à habitação social, demanda um olhar humano, cuidadoso no que tange à definição de seu destino, o que deve levar em conta, além dos custos de sua requalificação, a atenção às necessidades urbanas das pessoas que lá vivem.

#### 4.6.1.3 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 acesso igualitário e indistinto à cidade, sugere-se que, no “Caso Edifício Santa Luzia”, a análise – e não a interpretação – da prática discursiva, manejada pelo MPE e sua subsequente incorporação ou repetição pelo TJMA, demandará 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.

Serão decompostos tais enunciados não na extensão das falas que os representam, mas na profundidade, ou seja, 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 com eles 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

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

§ 1.º Considera-se subutilizado o imóvel:

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

[...]

§ 2.º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis (BRASIL, 2001).

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 que foi determinada por sentença a sua desocupação, vai-se encontrar, na fala do Poder Judiciário, uma coerência com o itinerário enunciativo hegemônico construído ao longo de todo o processo. São enunciados que ali manifestam um discurso segundo o qual ele busca o resultado prático de sua decisão, mesmo que em detrimento da função pública da municipalidade de gerir democraticamente os espaços urbanos, o que revela uma preocupação mais formalmente institucional do que materialmente social sobre as consequências que seu comando será capaz de produzir.

Deste modo, frente à garantia fundamental prevista no artigo 5.º, 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). Tal 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 ela, na petição inicial apresentada nos autos da ação 2, fundamenta seu pedido de regularização fundiária, entre outras coisas, 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 ora 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 socioespacial” (DPE/TJMA, 2012, p. 06).

No campo da produção dos discursos, Foucault discerne sobre um princípio de rarefação, chamado por ele 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, sua significação e sua coerência com uma lógica formal, hegemônica, adequada aos paradigmas que se sobrepõem, a partir de um jogo de prevalências (FOUCAULT, 2014, p. 25). Para contraditar o discurso da DPE, a estrutura da edificação e sua habitabilidade passaram então a ser contestadas pelo MPE em sua aparência e em sua substância, a partir de um argumento de autoria que restou depois acolhido pelo Poder Judiciário. Tal argumento, assim recepcionado, funcionou como um enunciado que interditou toda e qualquer outra racionalidade que se pudesse desenvolver a favor da recuperação do prédio e em benefício de seus moradores. No trecho da decisão abaixo transcrita, tornou-se ele óbice a qualquer solução de continuidade a ser pensada para aquela ocupação, a exemplo da usucapião ou da regularização fundiária.

[...] 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 n.º 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 isso, 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 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, segundo aquela noção de sustentabilidade, deveria amparar-se em instrumentos periciais consistentes que pudessem, idoneamente, fornecer diagnóstico compatível com eventual solução mais drástica a ser adotada: “Qualquer transformação começa por um bom diagnóstico” (LEITE, 2012, p. 132). A constatação de que a edificação apresentava patologias<sup>95</sup> em sua estrutura, a ponto de comprometer sua habitabilidade, demandaria, portanto, vistoria detalhada e planejada, a fim de que com ela fosse 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, seria o levantamento de patologias em construções, que deve ser realizado a partir da confecção de “planilhas de coleta de dados

---

95. 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](http://www.engenhariacivil.com/dicionario/patologias)).

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). A partir desse diagnóstico, deve-se considerar que, durante o tempo em que o prédio foi alvo de sucessivas ocupações, ele sofreu reformas parciais, executadas por seus moradores, que, durante anos, valeram-se de expedientes de autoajuda e de solidariedade local (KOWARICK, 2009, p. 86), com isso efetuando alterações na sua estrutura.

Para Kowarick (2009b), tais expedientes de autoajuda e solidariedade, também são uma espécie de discurso de resistência, na medida em que, "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, em forma de autotutela, o resgate de uma proteção social e econômica negada pelo Estado e que reforça, segundo o Lúcio Kowarick (2009), os laços de sociabilidade primária entre as pessoas que se mobilizam neste sentido. 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.

Cumpre 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 valeu-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 residentes.

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 hidrossanitárias, elétricas e de águas pluviais terão que sofreram 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 (hidrossanitária, 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 da DPE na condição de dispositivos capazes de produzirem determinadas representações entre a prática discursiva por ela enunciada – 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” (FOUCAULT, 2012, p. 72),

produzindo subjetividades que se constroem no dizer e no fazer. Seguindo toda a trajetória processual dos autos<sup>96</sup>, vê-se que, muito embora a tese central dos discursos ali mobilizados tenha se construído em torno da questão da habitabilidade do prédio reclamado, paradoxalmente, a instrução processual lá 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, embora suficientemente presente nos autos, mostrou-se negligenciada durante toda a condução do processo por uma estratégia discursiva de exclusão ou interdição, estratégia essa mobilizada com vistas a permitir o acesso enunciativo a uma verdade que busca significar o direito à cidade a partir de valores como higiene urbana e funcionalidade do espaço. Para Foucault (2014), a interdição é um mecanismo externo de controle do discurso, pela qual, dentro da ordem do discurso, qualquer pessoa não pode falar sobre qualquer coisa, em qualquer circunstância. São mecanismos excludentes reconhecidos pelo autor que impõem limites sobre o que, quando, como e quem pode falar (FOUCAULT, 2014, p. 9).

A Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, definiu 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 pela primeira hipótese)<sup>97</sup>. O “Caso Edifício Santa Luzia” apresenta uma feição capaz enquadrá-lo na primeira hipótese. Isto é, em uma ótica de formação discursiva cuja solução ajusta-se ao discurso mobilizado pela DPE em sua superfície de emergência<sup>98</sup>.

Assim, contrapondo a emergência desse enunciado de ruptura, com a dinâmica global e hegemônica de solucionar o problema das ocupações precárias pela via da expulsão, a análise arqueológica aqui empreendida encontra no discurso do MPE, em seguida reproduzido pelo Poder Judiciário, o que Foucault vai chamar de “grades de especificação”. Ou seja, uma estratégia discursiva de hierarquização acerca do que se pode dizer sobre determinado objeto, a partir da qual os indicadores referentes ao direito à moradia, à segurança jurídica da posse e à localização adequada serão apreciados a partir das patologias de uma construção

96. 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)

97. 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).

98. 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).

que, por sua materialidade concreta, é capaz de ferir a dominância estética de espaços exclusivos na cidade.

Há, no monumento da pesquisa, uma controvérsia qualificada pela rejeição da possibilidade de regularização fundiária do prédio que, mesmo, desprestigiada pelo município, não encontra espaço para investigação suficiente via exame, vistoria ou avaliação (artigo 464, do CPC)<sup>99</sup>. Tampouco cogitou-se a realização de inspeção judicial<sup>100</sup>, como meio de prova pertinente à eficiente instrução da causa.

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).

Esse movimento discursivo de exclusão ou interdição de qualquer estratégia processual consistente em materializar a realidade concreta da ocupação no *corpus* da pesquisa, instaura um jogo de sentidos pelo qual admite-se a prevalência de um saber que se manifesta na prática discursiva do Poder Judiciário, base de construção de uma ideologia que afeta o sentido do direito à cidade. Há aí um processo de determinação voltado à produção de um sentido que busca significar a cidade a partir da utilidade sistêmica – entre apropriação e constrangimento (LEVEBVRE, 2011, p. 197) – que ela vai apresentar para as necessidades do capital.

Sob as rubricas (ORLANDI, 2012, p. 187) “qualidade de vida”, “limitações de ordem pública”, “arruamento, salubridade e segurança” e “funcionalidade estética da cidade”, o pronunciamento judicial final, qualificado pela sentença, assim produz uma prática discursiva que, acerca da noção de direito à cidade, sinaliza o que, na análise arqueológica do discurso, Foucault identifica pela noção de comentário.

Trata-se de uma estratégia de controle interno do discurso que permite com que ele se adapte, se reatualize, dentro do que lhe condicionam as práticas sociais, ou não discursivas. Refere-se à multiplicidade de enunciados que podem compor o ato da fala, revelando um renivelamento entre práticas discursivas distintas, a permitir, indefinidamente a construção de discursos que se sobrepõem e se reatualizam: “o novo não está no que é dito, mas no acontecimento de sua volta” (FOUCAULT, 2014, p. 25). A ideia de arquivo em Foucault também se ajusta à presente análise, visto que, por meio dela, a autoria do discurso é condicionada

99. Art. 464. A prova pericial consiste em exame, vistoria ou avaliação. (BRASIL, 2015)

100. 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)

por dispositivos que os filtram segundo “as maneiras de ser e de se comportar que são ainda as nossas” (THIRY-CHERQUES, 2010, p. 229).

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 de produção de sentidos lida com o marco legal do Direito Urbanístico, nas causas relacionadas aos conflitos fundiários urbanos. O conteúdo de tal pesquisa, condensado na obra *Direito urbanístico em juízo* (LIBÓRIO et al., 2016), traz dados relevantes acerca das decisões judiciais produzidas no campo dos conflitos fundiários.

Quanto aos mecanismos de solução de conflitos, verificou-se [que] em menos de 10% dos 193 acórdãos estudados houve menção a vistorias 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).

Mostra-se 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. Tal fato influencia diretamente na concepção pouco democratizante de direito à cidade que o sistema de justiça ajuda 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 pré-constituída, imune a qualquer especulação que lhe questione o seu conteúdo de justiça, como, por exemplo, a da segurança da posse.

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).

Muito embora a fundamentação da decisão utilize enunciados que a relacionam com a formação discursiva que pensa o conjunto dos direitos sociais como direitos fundamentais, por conseguinte categorizando 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, o arquivo que condiciona a produção de seu discurso é o da ideia de expulsão como solução viável para o caso.

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 inérgia 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 eminentíssimo 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. Assim nela é possível analisar que sua fundamentação é um conjunto de enunciados que, apreciados isoladamente, não produzirão o mesmo sentido que deles resultam quando associados ao dispositivo da sentença. Ou seja, a condenação propriamente dita é efetivamente um comentário discursivo que demonstra a inscrição do pronunciamento final em uma formação discursiva que, testando noções dispersas, faz transparecer a ausência de liberdade de sua autoria e sua sujeição a outras relações de poder.

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 *a priori histórico* da sentença, ou a lei de sua coexistência com outros enunciados (CASTRO, 2016, p. 21), produz um acontecimento discursivo que se reorganiza e se redistribui. Nela, é possível visualizar, mais que o direito, a hegemonia de práticas de segregação socioespacial, desvendadas pelo fato de que, muito embora tenha sido reconhecido o direito humano à moradia, a tomada de decisão pela expulsão dos ocupantes e demolição do Edifício Santa Luzia foi o que se sobrepôs a qualquer outra via de solução mais sustentável. Não se cogitou a possibilidade de ações inclusivas e mais democratizantes dos 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.

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 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).

Quando o Ministério Público acessa 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).

A partir desses argumentos, o Poder Judiciário, muito embora revise seu discurso jurídico a partir de enunciados que o filiam a uma regularidade técnico-normativa, mantém-se ligado à lógica homogênea de significação da cidade

a partir de padrões preestabelecidos, que não levam em conta os planos de vida da população afetada por sua decisão. Nela, 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).

O comando final é então construído a partir de enunciados que se filiam a acontecimentos que sugerem sua adequação a um tipo de formação discursiva completamente sujeita a relações de força que, atravessando o discurso do Poder Judiciário a ponto de fornecer as condições de sua existência, compatibilizam a ocupação dos espaços da cidade com a capacidade aquisitiva do cidadão. Porquanto, não podendo serem qualificadas como legítimas consumidoras daquele espaço privilegiado, às famílias ocupantes do Edifício Santa Luzia resta o acesso ao direito à cidade pela via incerta das políticas públicas de moradia. 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 planificada 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 restou realizada a presente análise, destarte, revela um acontecimento discursivo que, associado às condições históricas que o constrangem (acontecimento arqueológico), o desnuda a ponto de revelar ser ele intrinsecamente influenciado por práticas urbanistas que elitizam a cidade real e reforçam a formação de um contingente humano para o qual determinados espaços privilegiados é sonegado. Isto se torna perceptível, ante o comando de demolição de um prédio provavelmente recuperável, a confirmação de um obstáculo muito próprio do saber progressista, imposto à ideia de diversidade do 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 em várias perspectivas, todas diretamente relacionadas ao direito humano de morar, ao direito à cidade, ao direito à mobilidade urbana, ao direito à participação e ao direito à sustentabilidade.



# CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 seu fervor em retratar sua musa estática, depara-se com a dura realidade que, a todo tempo, é por ele desmerecida. A musa morta de Poe é, de fato, um artifício imagético por meio do qual se buscou ilustrar a pergunta que moveu esta obra: qual modelo de direito à 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 – a experiência discursiva das instituições do sistema de justiça sobre o direito humano de morar em cidades e a judicialização de ocupações que corrompem a lógica da propriedade privada –, 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 como tais questões são tratadas pelo Judiciário.

Assim como no *retrato oval* de Poe, a política urbana sofisticadamente especializada em legislação interna e acordos internacionais que estabelecem um sistema de coesão dinâmica, codificada pela Constituição Federal e pelas leis que integram o ramo do Direito Urbanístico, depara-se com uma realidade morta. Nela, 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.

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 expulsas de suas casas e, uma vez deslocadas dos locais onde desenvolvem suas redes socioafetivas, são lançadas numa lista de espera para concessão de aluguel público que nem sempre se realiza a contento (ROLNIK, 2015).

Em uma descrição arqueológica que possibilitasse identificar o acontecimento discursivo dessa prática, 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 determinados discursos de gestão urbana. Estes que, segundo a investigação realizada, foram identificados nas falas dos sujeitos que integram o sistema de justiça, assim 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 gestão planificada segundo a paleta modernista, já cunhado em uma prática discursiva que não necessariamente a do direito.

Tal constatação inicial forneceu à presente obra, 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. Chega-se então, por essa escavação arqueológica, 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.

O acontecimento arqueológico, consistente no modelo de cidade cristalizado pelas práticas urbanísticas concebidas ao longo da história, tomado como superfície de emergência de uma arqueologia do discurso, nos permitiu reconhecer no modelo único de política habitacional utilizado para efeito de solucionar o “caso Edifício Santa Luzia”, traços persistentes de uma influência enunciativa sobre o acontecimento discursivo qualificado pelo direito. Trata-se de uma ambivalência relacional que contamina de ambiguidade a atuação do sistema de justiça e que revela grades de especificação de um acontecimento discursivo cuja análise permitiu destacar o aparecimento de objetos sobre os quais, claramente, anteveem-se grades de especificação ou mecanismos de atuação do poder.

Contingenciando os discursos jurídicos analisados a partir de um a priori histórico, o que se viu foi o estabelecimento de 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, acessam o discurso jurídico não no sentido de promoverem uma quebra na sua produção, mas de produzirem uma ressignificação de sua mecânica constante.

Essa luta que possibilita um ajuste de domínios através do qual se concebe a “prática do verdadeiro” (CASTRO, 2016, p. 27), está definida ou condicionada por práticas discursivas que se sujeitam a uma “lei do que pode ser dito” (CASTRO, 2016, p. 43). Neste esquema de luta pelo discurso de verdade, dois campos passam a coexistir: o da regra de formação dos discursos sobre a cidade e o da regra de formação dos discursos jurídicos. Inseridos na prática discursiva do sistema de justiça, 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 chamou, como visto, de dispositivo.

É neste ponto que se observa o dispositivo do discurso urbanístico ortodoxo como condição de possibilidade de produção de um saber jurídico sobre a cidade. Assim, a noção de direito à cidade, tomada como uma superfície de emergência ou objeto de análise do discurso, passa requer a definição de instâncias de delimitação para a projeção de enunciados que lhe deem significado. Nessa medida, é acessado um feixe de relações de poder que atravessam o lugar institucional de onde vem o discurso e, por meio de um sistema de regularidades internas, conformam o que Foucault chama de grades de especificação.

Em nome de uma enunciação sobre o direito à cidade, aparecem então “registros múltiplos”, que, “nomeados, circunscritos, analisados, depois corrigidos, novamente definidos, contestados, suprimidos”, permitem a formação de um “campo retalhado” (FOUCAULT, 2012, p. 50) que permite, para além do significado literal da norma jurídica, a abertura de diferentes possibilidades argumentativas dentro de uma mesma temática, um “campo de possibilidades estratégicas” (FOUCAULT, 2012, p. 45) para o exercício da função enunciativa.

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 constitutivos só se justificariam na medida em que materializassem também outros valores constitucionais. Por conseguinte, ela aponta uma tendência valorativa de que a questão da moradia e do acesso à cidade como um direito não devem ser um problema do Estado.

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 uma outra linguagem, imperativa a que o processo judicial alcance equitativamente a legitimidade necessária a torná-lo instrumento de exercício da cidadania.

A painting of a stone building with a balcony and a person in a doorway, with a large tree in the foreground.

# POSFÁCIO

A exatidão das palavras da autora, em sua tão engajada pesquisa acadêmica, nos fornece com literalidade o teor da problemática da habitação no espaço urbano. O que se desenhou foi uma análise profunda, às vezes poética, às vezes sistemática, da questão habitacional, em relação à urbanização brasileira e, sobretudo, à mercantilização da terra urbana e da exclusão territorial. Trata-se de uma exposição densa e necessária de um processo que não se limita ao seu valor teórico, mas à legitimação de uma atitude de transformação; transformação de si e do outro, não como um simples objeto, mas como agente que transfere responsabilidade em ação.

A análise nos possibilita compreender a lógica estatal que tem movido as políticas de (não) acesso à moradia e a ambiguidade da atuação do sistema de justiça diante de um caso concreto de luta pelo direito de morar. A forma como são apresentadas as conclusões ao longo da pesquisa, deixa evidente que a habitação, antes de tudo, é uma questão mister nas políticas públicas, ao se projetar como uma forma material de inclusão social. Não obstante, ao se identificar as transformações na produção e na estruturação do espaço urbano, advindas com a urbanização, a reflexão sobre os modos de agir da expansão urbana da cidade de São Luís nos ajuda a desvendar a dinâmica socioespacial das cidades brasileiras na atualidade.

Nesse sentido, o espaço urbano, enquanto objeto de uma reflexão sobre a ocupação territorial, remete-nos a campos diversificados dos processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização. Com base nisso, torna-se possível compreender que o domínio sobre o território reflete como os grupos dominantes se apropriaram da produção dos espaços simbólicos e físicos, cujo objetivo é o exercício de um maior grau de controle sobre os indivíduos.

Na relação do controle dos indivíduos pelo controle do território, este deixa de ser conceituado, afirma Lefebvre, no âmbito de uma abstração, pois não constitui em ideia a priori ou abstração. O espaço é, antes de tudo, uma produção. Portanto, o âmbito da reflexão sobre o espaço é o âmbito do concreto e, em sua concretude, o espaço não se mostra ponto de partida nem produto. É um intermediário, ou seja, um instrumento de objetivação do social.

Em sua objetividade social, o território possui como referência fundamental a dimensão política, pois é pela dimensão política que o espaço, enquanto território, se concretiza. No “campo de forças” no qual consistem as relações de poder, a ocupação territorial produz, na visão de Guattari e Deleuze: “[...] toda uma série de comportamentos, de investimentos, nos tempos e nos espaços sociais, culturais, estéticos, cognitivos”.

Do ponto de vista dessa produção, expõe-se o espaço urbano como um elemento de fragmentação via estratégias que se cruzam e se superpõem. Desse modo, a emergência da população, como ideia e realidade, constitui não apenas um fator importante do ponto de vista político, ou seja, do ponto de vista dos modernos mecanismos de poder, mas também e principalmente, do ponto de vista epistemológico, na perspectiva dos saberes. A população, portanto, como

realidade correlata dos mecanismos de poder, deixa-se ser concebida não mais como “gênero humano”, mas como “espécie humana”, constituindo-se como objeto de preocupação pública.

No campo jurídico, Eu não sou da sua rua, revela uma aparente ambiguidade que se expressa na atuação e em discursos um tanto contraditórios de instituições consagradas a zelar pelo justo. Nesse sentido, destaca-se o Ministério Público Estadual e o Poder Judiciário, imersos num a priori histórico concernente a um modelo de cidade que privilegia a estética planificada, assentada num direito de propriedade intocável em detrimento da dignidade humana. Nesse modelo, os “sem teto” são tratados como “invasores” pelo discurso judiciário.

A autonomia do sistema de justiça expõe uma forma peculiar de estratégia na forma de “saber-poder”, configurando, por sua vez, um modo de intervenção sobre a vida da população. Trata-se de uma forma política, de gestão, de exercício do poder, na qual a instituição judiciária exerce sua condição de possibilidade de autenticar a verdade, de adquirir o que será considerado verdadeiro e de transmiti-la na cultura ocidental. Dessa maneira, no sentido que expõe Foucault, o desenvolvimento do aparato jurídico foi a condição de possibilidade para judicializar a vida, na medida em que tentou confiscar a vida e investir numa determinada tecnologia da verdade, pela qual a lei agora encarna mecanismos de vigilância e correção.

Dessa ocorrência fatídica que vem se tornando regular em nossa sociedade de risco, demandam movimentações judiciais que exigem “reparações” materiais e morais às vítimas. No entanto, interessa-nos abordar os problemas da questão de um cálculo que será chamado aqui de: valoração da vida. Neste ponto (aqui uma pequena diferença entre Michel Foucault e o filósofo italiano Giorgio Agamben) manifesta-se o tema do biopoder contemporâneo que já não mais se incumbe somente de “fazer viver” ou de “fazer morrer”, mas agora ele se preocupa em “fazer sobreviver”.

Portanto, no discurso hegemônico o poder insere-se no estabelecimento de um modelo prevalecente de urbanização, na medida em que o discurso de poder, sendo hegemônico, torna-se absolutamente capaz de configurar um padrão de urbanização autoritário e nefasto como, ilustrativamente, faz revelar a presente leitura.

Professor Doutor Delmo Mattos da Silva  
Universidade Federal do Maranhão

Professora Doutora Valdira Barros  
Universidade Estadual do Maranhão – Universidade Ceuma

A painting of a stone building with a balcony and a person standing on a balcony, with a tree in the foreground.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. *A cidade caleidoscópica*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- ACSELRAD, H. Vigiar e unir: a agenda da sustentabilidade urbana? In: ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 19-35.
- ALEXY, R. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- ALEXY, R.; SILVA, R. L. N. da. Direitos fundamentais sociais e proporcionalidade. In: ALEXY, R.; BAEZ, N. L. X.; SILVA, R. L. N. da. (coord.). *Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo*. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 165-178.
- ALMEIDA, F. N. R. de. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.eses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08102010-143600/pt-br.php>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- ALVIM, A. A função social da propriedade e da posse. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (org.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- AMORE, C. S.. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). *Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-28.
- ARAÚJO, L. I. Foucault: um arquegenealogista do saber, do poder e da ética. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, n. 35, p. 37-45, abr. 2004.
- BARCELLOS, A. P. de. *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- BARRETO, L. *Os bruzundangas*. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2013.
- BARRETO, L. *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: 6 abr. 2017.
- BARRETO, Lima. *Vida e morte de M. J. Gonzaga de Sá*. São Paulo: Brasiliense, 1976.

BARROS, V. *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, L. R. *Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva: 2013.

BARROSO, L. R. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BENEVOLO, L. *História da cidade*. São Paulo: Perspectiva, 2015.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. 29, n. 12, p. 711-732, 1994. Disponível em: [http://www.jstor.org/stable/41011028?seq=1#fndtn-page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/41011028?seq=1#fndtn-page_scan_tab_contents). Acesso em: 11 jul. 2017.

BORJA, J. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm). Acesso em: 19. jul. 2017.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 4 ago. 2016.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 4 ago. 2016.

BRASIL. *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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm). Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. *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: 21 abr. 2017.

BRASIL. *Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016*. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV. Brasília: Diário Oficial da União, 23. fev. 2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/NPDFViewer?jornal=1&pagina=51&data=23/02/2017&captchafield=firistAccess>. Acesso em: 7 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. *Entenda as novas regras do Minha Casa Minha Vida*. 2017. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 6 jul. 2017.

BRASIL. *25 anos da Constituição Cidadã*. 5 de outubro de 1988: um dia histórico. [198-]. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/constituicao25anos/um-dia-historico.htm>. Acesso em: 19 jun. 2017.

BRASIL. 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. *Jornal em Discussão*, ano 3, n. 11, jun. 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: 7 ago. 2017.

BURNETT, C. F. L. *Além do Rio Anil*: urbanização e desenvolvimento sustentável. Estudo sobre a sustentabilidade dos tipos de urbanização na cidade de São Luís do Maranhão. 2002. 150f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano)– Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

BURNETT, C. F. L. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. 2009. 528f. Tese (Doutorado em

Políticas Públicas)—Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

BURNETT, C. F. L. Metropolização e gestão urbana na Ilha do Maranhão: efeitos socioambientais da produção imobiliária de baixa renda. In: SECID. *São Luís por um triz: escritos urbanos e regionais*. São Luís: Secid, 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.

CAMUS, A. O mito de Sísifo. [1941]. Disponível em: [http://www.planonacionaldeleitura.gov.pt/clubedeleituras/upload/e\\_livros/clle000131.pdf](http://www.planonacionaldeleitura.gov.pt/clubedeleituras/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, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 2015.

CASTRO, E. *Introdução a Foucault*. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

CASTRO, E. *O vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores*. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

CHOAY, F. *O urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 2015. (Estudos, v. 67)

COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONSIDERÀNT, V. *Description du phalanstère*, 2. ed. Paris, 1848

COULANGES. F. 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, D. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

DALLARI, A. A. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2014.

DAMATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

DA SILVA CRUZ, M.; TAVARES, R. L. G. O planejamento urbano no século XX: ressonâncias das escolas urbanísticas no contexto pós-revolução industrial e a historicização da ideia de cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 2, p. 1116-1153, 2018. Disponível em: //www.e-publicacoes. uerj.br/index.php/rdc/article/view/32323. Acesso em: 5 jul. 2020.

DEÁK, C. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010. p. 19-48.

DELEUZE, Gilles. *Foucault*. São Paulo: Brasiliense, 2013.

DE AZEVEDO, S. 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: 5 jul. 2017.

DE OLIVEIRA, T. M.; MARQUES, J. A. P.; MARTINS, F. Levantamento das patologias das áreas internas das edificações do setor administrativo da UFJF: estudo de caso. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO (ENTAC), 14., 2012, Juiz de Fora, p. 29-31, out. 2012. Disponível em: <http://www.infohab.org.br/entac2014/2012/docs/1262.pdf>. Acesso em: 29 mar.

DE SOUZA, A. O. Enclaves residenciais fechados: privatização territorial e empobrecimento dos tecidos narrativos da cidade. *Revista Políticas Públicas*, v. 16, p. 347-352, 2013. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1383>. Acesso em: 25 set. 2016.

DWORKIN, R. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, R. A. *Virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ESCRIVÃO FILHO, A.; SOUSA JÚNIOR, J. G. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

FACCHINI NETO, E. A. Função social da propriedade como direito fundamental. In: CANOTILHO J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014. p. 314-317.

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](http://www.cps.fgv.br/ibrecps/CPS_infra/midia/kc086.pdf). Acesso em: 21 abr. 2017.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. 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.

FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2014a.

FOUCAULT, M. *Os anormais*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014b.

FOUCAULT, M. *As palavras e as coisas*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 2005.

FREIRE, S. *Análise de discurso: procedimentos metodológicos*. Manaus: Instituto Censo, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil, 2013-2014*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 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 maio 2017.

FURTADO, C. *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, J. *Cidades para pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GREGOLIN, M. do R. V. *Michel Foucault: o discurso nas tramas da história*. Análise do discurso: unidade e dispersão. Uberlândia: Entremeios, 2004. p. 19-42. Disponível em: <http://geadaararaquara.blogspot.com/2016/04/michel-foucault-o-discurso-nas-tramas.html>. Acesso em: 23 set. 2014.

GREGOLIN, M. do R. V. *Análise do discurso com Michel Foucault*. Ep. 2. Os dispositivos. UNESP GEADA. 2016. 1 vídeo (27 min 35 s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IpMURaG9hYc>. Acesso em: 30 mar. 2017.

GROTTI, D. A. M. Função social da propriedade privada. In: BEZNOS, C.; CAMMAROSANO, M. (coord.). *Direito ambiental e urbanístico: estudos do Fórum Brasileiro de Direito Ambiental e Urbanístico*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GULLAR, Ferreira. *Toda poesia / Dentro da noite veloz*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000, p. 155

GUSTIN, M. B. de S. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GUSTIN, M. B. de S.; TAVARES, R. L. G. A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy como modelo analítico do direito social à moradia: argumentos de princípio no campo de referência de sua aplicabilidade imediata. *Revista Quaestio Iuris*, v. 14, n. 4, p. 2051-2080, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestiojuris/article/view/57751/40205>. Acesso em: 15 fev.2022.

HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HAROUEL, J-L. *História do urbanismo*. Campinas: Papirus, 1998.

HARVEY, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Aglomerados Subnormais no Censo 2010*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006923512\\_12011355\\_415675088.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006923512_12011355_415675088.pdf). Acesso em: 30 maio 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 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](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf). Acesso em: 30 maio 2017.

IBGE. 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.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades. Informações Estatísticas*. 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=211130&search=maranhao|sao-luis|infogr%E1ficos:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria>. Acesso em: 13 mar. 2017.

INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS. *Declaração Política – Fórum Social Urbano Alternativo e Popular. Vamos Construir Cidades para uma Vida Digna!* 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](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, J. *Morte e vida de grandes cidades*. 3. ed. São Paulo: WMF/ Martins Fontes, 2014.

KOWARICK, L. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009a.

KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2009b.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

LANDRY, C. *Origens e futuros da cidade criativa*. São Paulo: Sesi-SP, 2013.

LEAL, R. G. Da política urbana. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014. p. 1.862-1.882.

LE CORBUSIER. *Planejamento urbano*. São Paulo: Perspectiva, 2004. (Col. Debates).

LEFEBVRE, H. *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.

LEITE, C. *Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LIBÓRIO, D. C.; FROTA, H. B.; CARDOSO, P. de M.; GUIMARÃES, I. M. (org.). *Direito urbanístico em juízo: estudo de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. São Paulo: Ibdu, 2016.

LIBÓRIO, D. C. Competências urbanísticas. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal no 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2014.

LOPES, J. A. V. *Capital moderna e cidade colonial*: o pensamento preservacionista na história do urbanismo ludovicense. 2004. 192f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano)–Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

LOPES, J. A. V. et al. O urbanismo modernista em São Luís: plano de expansão da cidade (1956). *Revista do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB*, v. 1, n. 2, mar.-jul. 2015, p. 10-29. Disponível em: <http://www.undb.edu.br/ceds/revistadoceds>. Acesso em: 11 jul. 2017.

MACHADO, R. *Foucault, a ciência e o saber*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

MANZI FILHO, R. Duas noções de a priori histórico: a tradição e o arquivo. A concepção de uma “anti-crise” de Michel Foucault. *Revera Philósophos*, v. 19, n. 1, p. 191-217, 2014. Disponível em: <http://web.b.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=19822928&AN=98738780&h=kpOS17xi3B1OoI76ro-4JHpWckcQZNGnwqSgnU%2bbp%2beMX9UuxGdAi%2bwGGi74%2fWO47MJNO%2bMgpjaikFsMmM4A7Q%3d%3d&crl=c&resultNs=AdminWebAuth&resultLocal=ErrCrINotAuth&crlhashurl=log in.aspx%3fdirect%3dtrue%26profile%3dehost%26scope%3dsite%26authtype%3dcrawler%26jrnl%3d19822928%26AN%3d98738780>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MARANHÃO. Lei Complementar no 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.

MARANHÃO. 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: 4 ago. 2016.

MARCUSE, P. Housing policy and city planning. The puzzling split in the United States, 1893-1931. In CHERRY, G. E. (ed.). *Shaping and urban world*. London: Mansel, 1980 apud HALL, P. Cidades do amanhã. São Paulo: Perspectiva, 2016.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (coord.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2013b.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para uma crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2013a.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINS, R. M. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MEARNS, A. *The bitter cry of outcast London: an inquiry into the condition of the abject poor*. London: James Clarke, 1883 apud HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 2016.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DEMOCRÁTICO. Ninguém conhece a cidade ilegal. *Revisa MPD Dialógico*, São Paulo, ano IV, n. 15, 2007. Disponível em: [https://ermi-niamaricato.files.wordpress.com/2012/09/mpdialogico\\_n15.pdf](https://ermi-niamaricato.files.wordpress.com/2012/09/mpdialogico_n15.pdf). Acesso em: 14 jul. 2017.

MONGIN, O. *A condição urbana: a cidade na era da globalização*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

MOURA, H. A.; TEIXEIRA, P. Tendências recentes do crescimento populacional. *Estudos Avançados*, 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](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340141997000100006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 jul. 2017.

MUCHAIL, S. T. *Foucault simplesmente: textos reunidos*. São Paulo: Loyola, 2004.

NOGUEIRA, M. I.; CAMARGO JÚNIOR, K. R. de. A orientalização do ocidente como superfície de emergência de novos paradigmas em saúde. *Hist Cienc Saude Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 841-861, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v14n3/08.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2017.

NOVOCHADLO, M. A. da S. Conhecimentos e opiniões da população a respeito de doenças. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, v. 37, n. 2, p. 85-89, 1984. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/reben/v37n2/v37n2a02.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2017.

O ESTADO. Mapeadas 60 áreas de risco em São Luís. 2016. Disponível em: <http://imirante.com/oestadoma/noticias/2016/01/22/mapeadas-60-areas-de-risco-em-sao-luis.shtml/>. Acesso em: 29 maio 2017.

O ESTADO. Apartamentos inacabados estão sendo ocupados. 2016. Disponível em: <http://imirante.com/oestadoma/noticias/2016/05/06/apartamentos-inacabados-estao-sendo-ocupados.shtml>. Acesso em: 20 jun. 2017.

O ESTADO. Prédios abandonados viram pontos de usuários de drogas em São Luís. 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: 8 jun. 2017.

O IMPARCIAL. Moradores da Rua Estrela Ocupam Prédios Abandonados. 2017. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/noticias/cidades/2017/04/moradores-da-rua-da-estrela-ocupam-predio-abandonado/>. Acesso em: 4 jul. 2017.

OLIVEIRA, F. L. de. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 193-218.

ONU-HABITATII. *Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)*. Istambul, 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.

ONU-HABITATII. Habitat III. *The new urban agenda*. 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*. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/>. Acesso em: 29 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1966. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em: 30 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 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](http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/Anuario_2016/es/index.asp). Acesso em: 9 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 17 maio 2017.

PINTO, V. C. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PLANTÃO BRASIL. Urgente! Ministro de Temer acaba de anunciar o corte de 11.250 unidades do Minha Casa, Minha Vida. 2016. Disponível em: <http://www.plantaobrasil.net/news.asp?nID=94381>. Acesso em: 7 jul. 2017.

PNUD. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2010*. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/sao-luis\\_ma](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-luis_ma). Acesso em: 27 maio 2017.

PNUD. Oficina discute dados e indicadores para os ODS. 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, E. A. *El retrato oval*. Libro de Domínio Público, [19--]. Kindle Edition.

PORTAL BRASIL. Em sete anos, Minha Casa Minha Vida entrega mais de 1.000 casas por dia. 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: 7 jul. 2017.

PORTAL GUARÁ.COM. 35 famílias desocupam prédio conhecido como “balança, mas não cai”, em São Luís. 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: 4 jul. 2017.

RATTNER, H. Prefácio. In: ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 7-18.

REDE BRASIL ATUAL. MTST ocupa Ministério das Cidades por verbas do Minha Casa, Minha Vida. 2016. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2016/11/mtst-ocupa-ministerio-das-cidades-em-brasilia-8601.html>. Acesso em: 7 jul. 2017.

RESISTÊNCIA HABITAT-III. Chamada para o Fórum Social, de Resistência Popular ao Habitat III. [2016?]. Disponível em: <https://resistenciapopularhabitat3.org/llamada-foro-social/portugues/>. Acesso em: 13 jul. 2017.

RIBEIRO, D. *O povo brasileiro: a formação e o sentido de Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROLNIK, R. *O que é cidade*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

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

ROLNIK, R. *10 anos do estatuto da cidade*: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. [2013?]. p. 14. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2016.

ROLNIK, R. *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](https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf). Acesso em: 27 maio 2017.

ROULAND, N. *Nos confins do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). *Minha Casa... E a cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 51-72.

RULFO, J. *Pedro Páramo*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, J. C. dos. A função social da propriedade urbana e estatuto da cidade. In: ALVIM, José Manuel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, B. de S. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, B. de S. *O direito dos oprimidos*: sociologia crítica do direito, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, B. de S. *As bifurcações da ordem*: revolução, cidade, campo e indignação. São Paulo: Cortez, 2016. (Sociologia crítica do direito, parte 3).

SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, I. W. A dignidade da pessoa humana. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014. p. 121-128.

SARLET, I. W. A dignidade da pessoa humana. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014. p. 533-548.

SARLET, I. W. Dignidade da pessoa humana: notas em torno da discussão sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional. In: ALEXY, R.; BAEZ, N. L. X.; SILVA, R. L. N. da. (coord.). *Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo*. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 91-12.

SAULE JÚNIOR, N. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro – ordenamento constitucional da política urbana – aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

SEVCENKO, N. *A revolta da vacina*. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

SILVA, R. L. N. da; MASSON, D. G. Direitos sociais e dignidade da pessoa humana: reflexões a partir do conceito de mínimo existencial. In: ALEXY, R.; BAEZ, N. L. X.; SILVA, R. L. N. da. (coord.). *Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo*. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 179-214.

SILVA, J.; SILKE, K. As palafitas do rio anil: memória de uma cultura construtiva em vias de erradicação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA E CONSTRUÇÃO LUSO-BRASILEIRA. *Histórias Partilhadas*, 2., set. 2016, p. 1109-1120. Disponível em: [http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/biblioteca\\_novo\\_2/arquivos/As%20Palafitas%20do%20Rio%20Anil.pdf](http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/biblioteca_novo_2/arquivos/As%20Palafitas%20do%20Rio%20Anil.pdf). Acesso em: 30 maio 2017.

SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, J. B. V. 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, Belo Horizonte, 2016.

STÉDILE, J. P.; SAMPAIO, P. de A. *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-%20>

Hist%C3%83ria%20crise%20e%20dependencia%20do%20Brasil.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2017.

SOUZA JÚNIOR, J. G. de. *Direito como liberdade*: o direito achado na rua, experiências populares emancipatórias de criação do direito. 2008. 338f. Tese (Doutorado em Direito)–Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, M. T. C. *Direito e desenvolvimento*: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. Curitiba: Juruá, 2011.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2013.

SUNDFELD, C. A. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal no 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2014.

TAVARES, A. R. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva: 2014.

TAVARES, R. L. G.; DA SILVA CRUZ, M. Foucault, a cidade e o discurso: o método arqueológico na pesquisa do discurso jurídico sobre a cidade. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 14, n. 1, p. 32248, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/32248>. Acesso em: 18 jul. 2020.

TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 35, n.1, p. 93-109, mar. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002016000100005&script=sci\\_arttext&tlang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002016000100005&script=sci_arttext&tlang=pt). Acesso em: 18 jul. 2020.

THIRY-CHERQUES, H. R. À moda de Foucault: um exame das estratégias arqueológica e genealógica de investigação. *Lua Nova*, São Paulo, 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.

TJMA. Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís, Maranhão. Processo no 3221-57.2008.8.10.0001.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas de desafios da proteção internacional dos direitos humanos. In: SOUZA JÚNIOR. José Geraldo; SOUSA,

Nair Heloísa Bicalho de, et al (org.). *Educando para os direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na Universidade*. Porto Alegre: Editora Síntese, 2004.

TRINDADE, T. A. et al. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <http://unicamp.sibi.usp.br/handle/SBURI/25005>. Acesso em: 22 maio 2017.

VAINER, C. B. Pátria empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (coord.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 75-119.

VENOSA, S. de S. Direito civil (direitos reais). 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. v. 5. VIANA, N. O significado político da comuna de Paris. *Em Debate*, Florianópolis, n. 6, p. 60-82, jul.-dez. 2011. Disponível em: <<http://stat.saudeettransformacao.incubadora.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/877/1322>>. Acesso em: 22 maio 2017.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010. p. 169-244.

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. p. 15-28.

YAMAWAKI, Yumi; SALVI, Luciane Teresa. *Introdução à gestão do meio urbano*. Curitiba: InterSaber, 2013.

ZAVASCKI, T. A. A tutela da posse na Constituição e no novo Código Civil. *Direito e Democracia*, Canoas, v. 5, n. 1, p. 7-28, 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2470/1693>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

