UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

MARIANA RODRIGUES VIANA

CIDADE-MERCADORIA E GENTRIFICAÇÃO: análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA

São Luís - MA
2019

MARIANA RODRIGUES VIANA

CIDADE-MERCADORIA E GENTRIFICAÇÃO: análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para a obtenção do grau de Mestre.

Linha de pesquisa: Semiologia, Política e Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso
Coorientador: Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto

São Luís - MA

2019

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Viana, Mariana Rodrigues.
Cidade-mercadoria e gentrificação : análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA / Mariana Rodrigues Viana. - 2019.
159 f.

Coorientador(a): Joaquim Shiraishi Neto.
Orientador(a): Roberto Carvalho Veloso.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

1. Cidade-mercadoria. 2. Conflitos Fundiários Urbanos. 3. Direito à Cidade. 4. Gentrificação. 5. Parque Araçagi II. I. Shiraishi Neto, Joaquim. II. Veloso, Roberto Carvalho. III. Título.

MARIANA RODRIGUES VIANA

CIDADE-MERCADORIA E GENTRIFICAÇÃO: análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso
Coorientador: Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso (Orientador)

Universidade Federal do Maranhão

_____

Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto (Coorientador)

Universidade Federal do Maranhão

_____

1º Examinador

_____

2º Examinador

A todos os que lutam pelo direito de existir na cidade e de ressignificar a vida urbana.

AGRADECIMENTOS

À minha família, em especial aos meus pais, por terem me dado apoio incondicional, ainda que sem entender completamente os caminhos que escolhi para minha vida profissional.

Ao meu marido Tássio Adrian, por sempre ter torcido para que este ciclo do mestrado se concluísse com sucesso.

À minha cadela Tininha, que sempre ficou ao meu lado enquanto eu estudava durante todos estes meses de escrita da dissertação.

A Mayara Rodrigues, que auxiliou na revisão da dissertação.

A Jorge Serejo, que foi uma pessoa essencial para que eu ingressasse no mestrado e conseguisse concluí-lo. Jorge é uma pessoa extremamente solidária, que sempre se colocou à disposição para auxiliar durante esta caminhada acadêmica.

A Thiago Viana, que sempre me auxiliou na caminhada acadêmica, profissional e pessoal. Amigo essencial para que fosse possível chegar até este momento.

A Thais Bispo, uma das pessoas mais doces e solidárias que conheço, sempre disposta a ajudar o próximo.

Ao Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto, pela orientação deste trabalho, mesmo após a saída do PPGDIR/UFMA, na condição de coorientador. Por todo aprendizado dentro e fora das salas de aula.

Ao Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso, por ter se colocado à disposição para assumir a orientação do trabalho e por sempre ter sido extremamente acessível para auxiliar enquanto coordenador do PPGDIR/UFMA no necessário.

À Profa. Dra. Mônica Teresa Costa Sousa, pessoa doce, solidária e sempre disponível para ajudar. Foi minha orientadora de monografia durante a graduação e durante o mestrado me proporcionou a experiência de estágio docente na UFMA na disciplina de Direitos Humanos. Também esteve nas minhas bancas de qualificação do projeto e da dissertação, sempre contribuindo com críticas construtivas.

Ao Prof. Dr. Cássius Guimarães Chai. Quem já teve a oportunidade de conviver com o professor Chai sabe o quanto ele é solidário, sempre incentivando para que os alunos cresçam academicamente, além de ser uma pessoa iluminada. Só tenho a agradecer pelos ensinamentos durante as disciplinas e contribuições na banca de qualificação do projeto.

Ao Prof. Dr. Delmo Mattos da Silva, pelas contribuições na banca de qualificação da dissertação.

À Profa. Dra. Mônica da Silva Cruz, pelos aprendizados na disciplina Linguagem, Discurso e Instituições do Sistema de Justiça.

A Ricardo Vinhaes, que dividiu comigo todas as disciplinas, seminários, provas e preocupações durante o mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça – PPGDIR/UFMA, que me proveu ensino público e gratuito de qualidade e tornou possível o sonho de me tornar mestre.

À Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular, especialmente à equipe técnica da COECV, pelos dados providos, entrevistas e conversas sobre o tema do trabalho. Agradeço particularmente a Maísa Wolff, Vitor Hugo Moraes e Jonata Galvão.

À Secretaria de Estado de Segurança Pública, pelos dados providos.

À União por Moradia Popular no Maranhão, particularmente ao Coordenador Geral, José Raimundo Trindade, pela disponibilidade para entrevista.

Aos moradores da comunidade Parque Araçagi II, pela disponibilidade e pelas entrevistas - contribuição essencial na pesquisa.

Aos colegas da SEDIHPOP, que me possibilitaram um aprendizado fundamental no trabalho na área dos direitos humanos durante mais de três anos, em especial a Francisco Gonçalves e Beatriz Carvalho, militantes incansáveis.

Aos amigos que não cabem nessa lista de agradecimento, que me incentivam e torcem por mim, aos quais agradeço nas pessoas de Ana Amélia Carneiro, Juliana Linhares e Igor Plata.

RESUMO

O presente trabalho investiga os obstáculos que o contexto de reestruturação das cidades para reprodução capitalista, nesta fase mais recente de acumulação flexível do capital, com a financeirização da terra e da moradia, apresenta para a efetivação do direito à cidade, reconhecido no campo jurídico nacional pelo capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257, de 2001), que regulamenta o referido capítulo. Para tal, aborda como a financeirização da terra e da moradia levou à construção da cidade-mercadoria - esta cidade que busca ser inserida competitivamente no mercado global, adotando o empreendedorismo urbano - e como em decorrência deste cenário as cidades se tornaram mais segregadas, com a intensificação de processos de expulsão da população de baixa renda em prol dos interesses mercadológicos/patrimonialistas - o que é abordado como fenômeno de gentrificação – e com a consequente multiplicação dos conflitos fundiários urbanos. Traz reflexões ainda sobre o papel que o Poder Judiciário vem assumindo diante dos conflitos fundiários urbanos decorrentes desta conjuntura e qual papel ele poderia/deveria assumir, com base no paradigma jurídico-urbanístico inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257, de 2001). Para tanto, utiliza do estudo do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA, adotado como caso paradigmático da temática abordada. Trata-se, portanto, de uma pesquisa qualitativa, que leva em conta um estudo de caso, adotando dentre as técnicas de pesquisa, a bibliográfica, a documental e a empírica. A conclusão apresentada é a de que o Poder Judiciário vem assumindo, frente aos conflitos fundiários urbanos ambientados na cidade-mercadoria, uma atuação hegemônica, que resulta na produção de segregação socioespacial, a qual é apontada como resultante de um paradigma patrimonialista civilista construído desde o final do século XIX, com a Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850), que deu contornos absolutos à propriedade. Argumenta-se como necessário para o giro paradigmático em direção à nova ordem jurídico-urbanística uma democratização da justiça e a construção de um novo senso comum jurídico, que possibilite uma atuação contra-hegemônica, atendendo aos anseios da complexidade social contemporânea de cidades financeirizadas e gentrificadas.

Palavras-chave: Cidade-mercadoria. Gentrificação. Conflitos Fundiários Urbanos. Direito à cidade. Parque Araçagi II.

ABSTRACT

This present work investigates the obstacles that the context of the restructuring of cities for capitalist reproduction, in this more recent phase of flexible accumulation of capital, with the financialization of land and housing, presents for the realization of the right to the city, recognized in the national legal field by the urban policy chapter of the Federal Constitution of 1988 and by the City Statute (Law n° 10.257, of 2001), which regulates the appointed chapter. To this end, it discusses how the financialization of land and housing led to the construction of the city-merchandise - this city that seeks to be inserted competitively in the global market, adopting urban entrepreneurship - and as a result of this scenario cities have become more segregated, with the intensification of processes of expulsion of the low-income population in favor of market / patrimonial interests - which is approached as a phenomenon of gentrification - and with the consequent multiplication of urban land conflicts. It also brings reflections on the role that the Judiciary has been assuming in the face of urban land conflicts arising from this conjuncture and what role it could / should assume, based on the urban-legal paradigm inaugurated by the Federal Constitution of 1988 and by the City Statute (Law n° 10.257, of 2001). For this purpose, the study of the case of the *Parque Araçagi II* community, located in the *região metropolitana da Grande São Luís/MA*, was adopted as a paradigmatic case of the subject. Therefore, it is a qualitative research, which takes into consideration a case study, adopting among the research techniques, the bibliographic, the documentary and the empirical. The conclusion presented is that the Judiciary has been assuming, in the face of urban land conflicts set in the city-merchandise, a hegemonic performance, which results in the production of socio-spatial segregation, which is pointed out as the result of a civilist patrimonialist paradigm built since the end of the nineteenth century, with the Land Law (Law n° 601, of 1850), which gave absolute contours to property. It is argued that a democratization of justice and a construction of a new legal common sense are necessary for the paradigmatic turn towards the new juridical-urbanistic order that enables counter-hegemonic action, meeting the yearnings of contemporary social complexity of financialized and gentrified cities.

Key words: City merchandise. Gentrification. Urban Land Conflicts. Right to the city. *Parque Araçagi II*.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACRJ	Associação Comercial do Rio de Janeiro
BNH	Banco Nacional de Habitação
BRICS	Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul
CDOS	Collateralized debt obligations
CEMAR	Companhia Energética do Maranhão
CGJ	Corregedoria Geral de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CYRELA	Cyrela Brazil Realty
COECV	Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade
COHABS	Companhias de Habitação
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FRANERE	Franere, Comércio, Construções e Imobiliária Ltda.
GPUS	Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDR	Ministério de Desenvolvimento Regional
ONU	Organização das Nações Unidas
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PAC	Programa de Acelerações do Crescimento
PDG	Poder de Garantir
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PECRJ	Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMMA	Polícia Militar do Estado do Maranhão
PIB	Produto Interno Bruto
RMGSL	Região Metropolitana da Grande São Luís
SADH	Secretaria Adjunta de Direitos Humanos
SEDIHPOP	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação, Arquitetura e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SSP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
UNMP	União por Moradia Popular
TJ/MA	Tribunal de Justiça do Maranhão

APÊNDICES

APÊNDICE A – Solicitação de informações à Secretaria Adjunta de Direitos Humanos.....145
APÊNDICE B – Solicitação de informações ao Ministério de Desenvolvimento Regional e Resposta 146
APÊNDICE C – Solicitação de Informações à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Resposta 149
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista semiestruturado (Moradores).....153
APÊNDICE E – Roteiro de entrevista semiestruturado (COECV) 154
APÊNDICE F – Roteiro de entrevista semiestruturado (União por Moradia Popular).....155
APÊNDICE G – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Equipe Técnica da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade.....156
APÊNDICE H – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Coordenador da União por Moradia Popular no Maranhão 159

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

2 FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA E DA MORADIA: A CIDADE MERCADORIA E O FENÔMENO DE GENTRIFICAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE 18

2.1 O crescente domínio sobre as cidades como uma estratégia para absorção de excedentes 19

2.2 Financeirização de terra e da moradia em âmbito global 27

2.3 As particularidades do contexto brasileiro 41

3 CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS/MA: ANÁLISE DO CASO DA COMUNIDADE PARQUE ARAÇAGI II 58

3.1 A região metropolitana da Grande São Luís na era da financeirização: a intensificação dos conflitos fundiários urbanos 59

3.2 O caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA 72

3.3 A atuação do Poder Judiciário frente ao caso da comunidade Parque Araçagi II: o império do patrimonialismo 86

4 DA LEI DE TERRAS AO ESTATUTO DA CIDADE: O NECESSÁRIO GIRO PARADIGMÁTICO EM DIREÇÃO À NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA 100

4.1 Lei de Terras (Lei nº. 601/1850): a construção do paradigma patrimonialista que ecoa em pleno Estado Democrático de Direito 101

4.2 A nova ordem jurídico-urbanística e as consequências para a tutela possessória 108

4.3 O necessário giro paradigmático em direção à nova ordem jurídico-urbanística para a construção de cidades mais equitativas e democráticas 121

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 130

REFERÊNCIAS 134

APÊNDICES 145

1 INTRODUÇÃO

O regime de acumulação capitalista, buscando oferecer meios de absorção dos excedentes com vistas a sustentar a acumulação, frequentemente provoca reestruturações geográficas, de forma que a cidade é alvo destas dinâmicas para a reprodução capitalista. A novidade encontrada pelo capitalismo nos últimos anos, como aponta Sánchez (2001, p. 33), consiste na compra e venda do espaço na escala mundial, ou seja, na construção da cidade-mercadoria. Trata-se de uma guinada neoliberal das cidades, com a financeirização da terra e da moradia, reflexo da crescente dificuldade em encontrar saídas rentáveis para o capital excedente, o que impõe um progressivo domínio sobre a cidade. Com isso, cada vez mais, a cidade vem se tornando inacessível para a população de baixa renda, visto que o mercado passa a regular os parâmetros de preço da mercadoria habitação.

Mais do que isso, na era da financeirização, a cidade vem sendo alvo como nunca antes de processos de higienização das localidades valorizadas em prol dos interesses mercadológicos, de forma que a gentrificação ganha novos contornos nesta fase de acumulação flexível do capital. Com a expansão do complexo imobiliário financeiro, áreas ocupadas por comunidades de baixa renda passam a ser objeto de interesse do capital imobiliário, o que intensifica o fenômeno de despossessão de famílias de pobres urbanos. Não por outro motivo, a insegurança da posse é um dos principais problemas observados hoje na cidade, o que gera a multiplicação de conflitos pela posse da terra urbana.

As cidades brasileiras, que sempre foram retrato da segregação socioespacial, em decorrência de uma herança escravagista e latifundiária, que repercutiu em um processo de urbanização excludente, sob a égide de uma legislação civilista patrimonialista, voltada à manutenção dos privilégios das elites proprietárias, têm o problema de disputa pela terra urbana intensificado com o avanço da financeirização nos últimos anos. Apesar da instituição de um novo marco jurídico-urbanístico com o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), com cerne na função social da propriedade e da cidade e com instrumentos jurídicos urbanísticos para a concretização desta funcionalidade, as cidades tomaram rumos desastrosos com a tomada das terras urbanas pelo setor imobiliário, sem uma regulação adequada, tendo como resultado uma progressiva especulação imobiliária.

Esta conjuntura é observada nitidamente na região metropolitana da Grande São Luís, que vem sofrendo, com as investidas do capital imobiliário e com uma gestão urbana

voltada aos interesses do mesmo, uma intensa valorização no preço dos terrenos e imóveis da região, principalmente nos terrenos ao leste de São Luís, em direção à orla dos municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, onde se observa o fenômeno de gentrificação, com diversos novos empreendimentos imobiliários voltados às classes A e B e intervenções urbanas promovidas pela gestão pública. A localidade vem sendo ocupada por população de maior poder aquisitivo, enquanto processos de despossessão da população de baixa renda são desencadeados, essencialmente através de ações de reintegração de posse ajuizadas pelos proprietários dos terrenos em face dos ocupantes.

Assim, os conflitos fundiários urbanos chegam com cada vez mais frequência ao Poder Judiciário, acionado com vistas a garantir a posse dos proprietários e higienizar as áreas para as investidas do capital imobiliário. Um dos conflitos paradigmáticos deste contexto é o da comunidade Parque Araçagi II, localizada no bairro Araçagi, no município de São José de Ribamar, uma das localidades que mais sofreu valorização nos últimos anos e que vem passando por um acentuado processo de gentrificação. Neste viés, a problemática dos complexos conflitos sociais de disputa pela terra urbana ambientados na cidade-mercadoria e a atuação das instituições do sistema de justiça perante os mesmos ganha relevância ímpar neste contexto de cidades financeirizadas e gentrificadas, de forma que a pesquisa tem como objetivo geral analisar que papel o Poder Judiciário vem assumindo frente aos conflitos fundiários urbanos decorrentes do contexto de reestruturação das cidades para reprodução capitalista, que impõe o modelo de cidade-mercadora, bem como as consequências no campo jurídico, a partir da análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA.

De forma específica busca-se: 1) identificar a relação entre a fase mais recente do desenvolvimento capitalista – de acumulação flexível do capital – e as reestruturações ocorridas no âmbito do espaço urbano, que impõem uma modernização e postura empreendedora às cidades – a construção da cidade-mercadoria – dando-se enfoque à conjuntura da região metropolitana da Grande São Luís; 02) descrever o contexto do conflito fundiário urbano da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA, destacando as dinâmicas do urbanismo neoliberal na localidade – especialmente o processo de gentrificação – e a atuação do Poder Judiciário frente ao caso; 03) levantar em que medida as decisões judiciais no âmbito dos processos relativos ao caso da comunidade Parque Araçagi II indicam uma atuação hegemônica do Poder Judiciário, dissonante da nova ordem jurídico-urbanística, que compromete a efetivação do direito à cidade e atende aos interesses do urbanismo neoliberal; 04) refletir sobre uma atuação contra-

hegemônica das instituições do sistema de justiça, especialmente do Poder Judiciário, consoante com a nova ordem jurídico-urbanística.

Utilizar-se-á o método de abordagem indutivo, ou seja, partindo-se da observação de certos fatos ou fenômenos, se alcançará a generalização da relação observada, inferindo-se uma verdade geral. Assim, os argumentos indutivos têm como objetivo levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam. Neste sentido, pretende-se com a análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada no município de São José de Ribamar/MA, eleito como caso paradigmático da temática trabalhada, chegar-se a uma conclusão sobre qual papel o Poder Judiciário vem assumindo diante dos conflitos fundiários urbanos ambientados na cidade-mercadoria, se com uma postura alinhada às necessidades do urbanismo neoliberal e dissonante da nova ordem jurídico-urbanística instituída pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade ou se com uma postura consonante com a nova ordem inaugurada e consequentemente com a construção de cidades mais equitativas e democráticas. A pesquisa, portanto, leva em conta um estudo de caso, buscando, através de uma análise holística, a partir de diversas técnicas de pesquisa, apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade do caso (GOLDENBERG, 2004, p. 33-34).

As técnicas de pesquisa utilizadas são a bibliográfica, a documental e a empírica. A bibliográfica, desenvolvida a partir de livros, dissertações, teses e artigos científicos. A documental, consistente no estudo de documentos pertinentes, tais como os diversos processos judiciais de reintegração de posse relativos ao caso em análise; planilhas informativas solicitadas no decorrer da pesquisa, com fundamento na Lei de Acesso à Informações Públicas (Lei nº. 12.527/2011), e providas por órgãos governamentais (Ministério de Desenvolvimento Regional, Secretaria Estadual de Segurança Pública e Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular); tabelas estatísticas; relatórios de pesquisa; entre outros. A empírica mediante a observação direta de eventos e fatos, o que englobou visitas à comunidade pesquisada. O método utilizado consistiu em entrevistas semiestruturadas, aplicadas junto aos líderes comunitários e moradores da comunidade Parque Araçagi II, membros da equipe técnica da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade e junto ao Coordenador Geral da União por Moradia Popular no Maranhão.

No primeiro capítulo, será analisado o contexto de guinada neoliberal das cidades, como consequência da fase mais recente de acumulação flexível do capital, que provê amplos poderes ao capital financeiro. Apontar-se-á um domínio sem precedentes sobre as cidades

com a financeirização da terra e da moradia, estratégia para absorção de excedentes de capital, abordando-se como este processo de financeirização se dá em âmbito global e no contexto brasileiro, com as suas particularidades. Serão trabalhados alguns fenômenos que surgem casados com a financeirização da terra e da moradia, os quais serão conceituados, tais como o empreendedorismo urbano e a gentrificação, que ganha novos contornos na era da financeirização.

No segundo capítulo, dar-se-á enfoque à conjuntura da região metropolitana da Grande São Luís, abordando-se as consequências da financeirização da terra e da moradia na localidade, dando-se ênfase à intensificação dos conflitos fundiários urbanos na região, especialmente nas áreas gentrificadas. Levanta-se ainda a discussão sobre como uma gestão pública descompromissada com a democratização da cidade e um Poder Judiciário não comprometido com a função social da propriedade urbana e da cidade contribuem para a produção de segregação socioespacial e revelam um rompimento com a nova ordem jurídico-urbanística. Buscando dar ênfase à atuação do Poder Judiciário, foco da pesquisa, analisar-se-á, como caso paradigmático da temática abordada, o da comunidade Parque Araçagi II, localizada no município de São José de Ribamar/MA, visando evidenciar como este conflito retrata as dinâmicas do neoliberalismo na cidade, especialmente a gentrificação, e como o Poder Judiciário consiste em um ator fundamental para a concretização desta gentrificação, visto ser acionado frequentemente através de ações de reintegração de posse para promover a higienização das áreas a partir da determinação da remoção dos ocupantes. Será feita uma análise pormenorizada das decisões judiciais relativas às ações possessórias que envolvem a comunidade pesquisada, evidenciando-se uma atuação patrimonialista, dissociada do novo paradigma jurídico-urbanístico.

No terceiro e último capítulo será analisado como a atuação majoritária do Poder Judiciário frente aos conflitos fundiários urbanos, dissociada da nova ordem jurídico-urbanística, é decorrente de um paradigma patrimonialista civilista construído desde o final do século XIX, com a Lei de Terras (Lei nº. 601/1850), que proveu contornos absolutos à propriedade. Examinar-se-á como a segregração socioespacial tem relação com um direito voltado à manutenção dos privilégios das elites proprietárias e que apenas recentemente reconheceu a necessidade de limitações à situação proprietária, um percurso que vai da Lei de Terras até o Estatuto da Cidade. Analisar-se-á como a transição de um modelo centrado na propriedade para outro voltado à função social da propriedade não se dá com a mera mudança constitucional e legislativa, visto que se trata de uma mudança mais profunda, que envolve uma transição paradigmática, levantando-se como fundamental para o giro paradigmático em

direção à nova ordem jurídico-urbanística a democratização da justiça e a construção de um novo senso comum jurídico, que possibilite uma atuação contra-hegemônica do Poder Judiciário.

2 FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA E DA MORADIA: A CIDADE-MERCADORIA E O FENÔMENO DE GENTRIFICAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE

> *"A realização de novas geografias urbanas implica inevitavelmente o deslocamento e a despossessão. É o reflexo feio da absorção de capital por meio da reabilitação urbana".*
>
> *David Harvey*

O Brasil experimenta, principalmente a partir nos anos 1990, em que pese a inauguração de uma nova ordem urbanística com o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988[1], os impactos da imposição do receituário neoliberal em nível global, que surge como resposta à crise capitalista de 1973 visando garantir a sobrevivência do sistema capitalista, que passa neste momento à fase de acumulação flexível do capital, com amplos poderes particularmente ao capital financeiro. O domínio sobre as cidades, que historicamente foi utilizado como estratégia para absorção de excedentes de capital, com a financeirização da terra e da moradia ganha proporções nunca antes vistas, o que impacta diretamente na qualidade de vida urbana.

As cidades, que deveriam atender aos interesses dos cidadãos, estão cada vez mais subordinadas aos interesses do mercado, consistindo em verdadeiras cidades-mercadorias[2], de forma que o processo de espoliação urbana[3] é acentuado, tendo como resultado um cenário de intensa periferização, ocupações e remoções, tudo girando num círculo vicioso, no qual o ser humano é desconsiderado. O fenômeno de gentrificação nunca esteve tão claro nas cidades brasileiras como neste período de financeirização, sendo utilizado como verdadeira estratégia à serviço de um urbanismo neoliberal, que visa competitividade urbana no mercado global.

Os conflitos fundiários urbanos decorrentes destas dinâmicas de reestruturação urbana multiplicam-se e intensificam-se diante do processo de financeirização da terra e moradia, batendo às portas do Poder Judiciário com cada vez mais frequência, motivo pelo qual consistem em um dos principais problemas sociais que merecem o estudo no campo

[1] O capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988, consistente nos artigos 182 e 183, inseridos no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, reconhece o direito à cidade, na medida em que garante o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Pela primeira vez na história do país uma Constituição inseriu diretrizes jurídicas e políticas voltadas para o desenvolvimento urbano.
[2] O termo cidade-mercadoria, adotado no trabalho, é utilizado por diversos autores tais como Vainer (2013) e Sánchez (2001).
[3] Este processo, apontado por Kowarick (1979), será explicado no trabalho.

jurídico de forma transversal às outras ciências[4]. Portanto, elucidar estas questões, de forma transdisciplinar é o que se pretende neste capítulo, que visa analisar este contexto exposto de relação entre a fase mais recente do desenvolvimento capitalista - de acumulação flexível do capital – e as reestruturações ocorridas no espaço urbano, bem como as consequências no campo jurídico, de ruptura com a política urbana inaugurada com a Constituição Federal de 1988, um projeto abandonado antes mesmo de ser desenvolvido.

2.1 O crescente domínio sobre as cidades como uma estratégia para absorção de excedentes

Para compreender do que se trata o problema de absorção de excedentes de capital mostra-se relevante abordar o que se entende por capital e processo de produção capitalista. Como Harvey (2018, p. 21) explica, a partir da concepção marxista, o capital não seria sinônimo de dinheiro, mas sim "uma porção da totalidade do dinheiro usada de determinada maneira", consistindo em um valor em movimento, vez que em determinado ponto do processo de circulação o valor sofre uma metamorfose, passando da forma de dinheiro para a forma de mercadorias: força de trabalho e meios de produção. É na esfera da produção em que ocorre o fenômeno de valorização do capital, haja vista que implica não apenas a produção de mercadorias para o uso, mas também de mais-valor para o benefício do capitalista. Esse incremento no valor trata-se do excedente, nas palavras do autor:

> Cada vez que o capital passa pelo processo de produção, ele gera um excedente, um incremento no valor. É por esse motivo que a produção capitalista implica crescimento perpétuo. É isso o que produz a forma espiralada do movimento do capital. Ninguém em sã consciência se daria ao trabalho de passar por todas as provas e problemas para organizar a produção se fosse para chegar ao fim do dia com a mesma quantia de dinheiro no bolso que tinha no início. O incentivo é o incremento representado pelo lucro monetário. E o meio é a criação de mais-valor na produção (HARVEY, 2018, p. 24).

Neste cenário, surge o problema de encontrar saídas rentáveis para o excedente de capital. Como explica Harvey (2018, p. 25), numa transação comercial bem-sucedida, o valor retorna à sua forma monetária, no entanto, para que isto seja possível, é necessário que exista demanda efetiva e as condições para tal não surgem naturalmente, de forma que "há uma longa e complexa história de criação de vontades, necessidades e desejos sob o capitalismo".

[4] O problema referente aos conflitos fundiários urbanos transcende o jurídico, passando pelo social, humano, urbano, rural, territorial, exigindo a articulação de diversos saberes (MÜLLER, 2014, p. 154). Dessa forma, dialogar com outras ciências, tais como a economia, a sociologia, a geografia, o urbanismo, mostra-se relevante para melhor compreensão deste problema social.

Desse modo, há diversas estratégias para manter o valor em movimento, da mesma forma que há diversas ameaças e dificuldades para a garantia dessa perpetuação.

Por esta razão, Marx reconheceu que criar o mercado mundial era inerente à natureza do capital, tornando-se claro que mudanças e reestruturações geográficas são essenciais para a sobrevivência do capitalismo. Na época em que o autor viveu, o advento de barcos a vapor, ferrovias, a construção de portos, entrepostos, canais e estradas estavam em evidência e tinham como objetivo a redução às barreiras físicas ao movimento e a construção de um mercado mundial. Fica evidente, neste viés, que a globalização é um fenômeno que vem se dando há muito tempo, atualmente em proporções muito mais amplas, justamente em razão do processo de crescimento exponencial infindável do capitalismo (HARVEY, 2018, p. 130-136).

Nessa perspectiva, a análise marxista aponta que as crises são inerentes ao sistema capitalista, tendo em vista que o mesmo enfrenta continuamente o problema de como absorver os excedentes de capital sem desvalorização – concepção que se adota nesta pesquisa. Como explica Canettieri (2017, p. 469), esse excedente de capital pode assumir diversas formas, podendo consistir em abundância de mercadorias no mercado, excesso de dinheiro ou crédito, capacidade produtiva não mobilizada ou excesso de capital investido em determinados setores. Harvey esclarece que, sob condições normais, há a expectativa de que a tendência capitalista à acumulação providencie a absorção de excedentes, contudo, há duas circunstâncias em que isso não ocorre – quando há desproporcionalidades grandes na razão entre excedentes de capital e força de trabalho, podendo deixar um ou outro desvalorizado, ou quando os excedentes produzidos tanto de capital quanto de força de trabalho não podem ser absorvidos e ambos são desvalorizados. Trata-se da condição de crise em que o capitalismo mergulha periodicamente (2005, p. 132-133).

Neste contexto, as reestruturações geográficas podem protelar as crises e sustentar a acumulação[5], lado outro, a tendência é que as crises se tornem mais globais, bem como os conflitos geopolíticos, o que já vem sendo observado nas últimas crises capitalistas, como a última relacionada às hipotecas *subprime*[6] (HARVEY, 2005, p. 140). Não por outro motivo, historicamente, o domínio sobre as cidades tem sido uma estratégia utilizada para lidar com as crises capitalistas e especificamente para resolver os problemas de acumulação, motivo pelo

[5] Em verdade, como discorre Harvey (2005, p. 141), muitas teorias apontam que a sobrevivência do capitalismo só foi possível no século XX por conta das transformações das relações espaciais e pela ascensão de estruturas geográficas específicas, destacando as ferrovias e os navios a vapor, as indústrias automobilística e aeroespacial, as telecomunicações e a empresa multinacional.

[6] A crise das hipotecas *subprime* será tratada com mais detalhes no próximo tópico.

qual Canettieri (2017, p. 469) discorre que "o ambiente construído das cidades, esse tipo de capital fixo, se tornou um dos principais estabilizadores da economia capitalista".

A Paris do Segundo Império é um exemplo emblemático da utilização da urbanização como estratégia para absorção de excedentes de capital e de força de trabalho. Uma das primeiras crises em que se identifica tanto o excedente de capital inutilizado, quanto de mão de obra, trata-se da crise econômica europeia de 1848, a qual atingiu principalmente Paris, tendo resultado numa revolução capitaneada pelos trabalhadores desempregados e burgueses utópicos, a qual foi violentamente esmagada pela burguesia republicana e culminou na chegada ao poder de Luís Napoleão Bonaparte, que arquitetou um golpe em 1851 e proclamou-se imperador Napoleão III, em 1852. No entanto, o imperador autoritário sabia que para manter-se no poder precisaria encontrar meios de absorver o excedente de capital e força de trabalho – a estratégia adotada consistiu em enormes investimentos em urbanização tanto na França quanto em outros países. Na França isto implicou principalmente na reconfiguração da infraestrutura urbana de Paris, para a qual Napoleão III trouxe o Barão Haussmann (HARVEY, 2011, 137-138).

Como apontam Panerai, Castex e Depaule (2013, p. 05) a nomeação de Haussmann como prefeito do Sena em 1853 teve claramente o objetivo de pôr em prática a política de grandes obras em Paris, a qual passou a funcionar segundo a lógica da burguesia, que havia se tornado a classe dominante, transformando-se em uma cidade haussmanniana. A cidade passou a ser administrada como um empreendimento capitalista, de forma que as grandes obras foram utilizadas como instrumento e produto para o enriquecimento da cidade – tratou-se do método de gestão desenvolvido por Haussmann da teoria das despesas produtivas:

> A teoria das despesas produtivas consiste em preconizar o uso dos excedentes em todo ou em parte, não em intervenções de curto prazo, mas para empréstimos de médio e longo prazo. No entanto, as finanças municipais não podem enfrentar este crescimento rápido e constante de recursos sem contar com o respectivo progresso da atividade econômica, dos negócios e da população. A riqueza dos contribuintes é a riqueza da cidade: a melhor maneira de aumentar o orçamento é estimular o enriquecimento dos contribuintes, e as grandes obras foram ao mesmo tempo o instrumento e o produto desta estratégia. A cidade era administrada como um empreendimento capitalista. Em 15 anos, os excedentes investidos em "gastos produtivos" aumentaram de 20 para 200 milhões de francos (PANERAI; CASTEX; DEPAULE, 2013, p. 07).

Para a reestruturação da infraestrutura urbana de Paris, Haussmann utilizou de novas instituições financeiras, tendo promovido o casamento entre os bancos e as indústrias. O instrumento escolhido para o financiamento da reestruturação parisiense foi o *Crédit*

Foncier, dos Irmãos Péreire, dos quais quatro quintos dos fundos foram destinados à construção de empreendimentos imobiliários. O *Crédit Mobilier (Péreire, Morny et Fould)* foi responsável também pelo financiamento de algumas grandes sociedades imobiliárias, embora fosse o banco da indústria. O objetivo de Haussmann era ativar o crédito e com isso atrair mercados, de forma a orientar e controlar a economia com a promoção de grandes empreendimentos (PANERAI; CASTEX; DEPAULE, 2013, p. 10). Como aponta Harvey (2018, p. 184), capital e trabalho passaram rapidamente a ser "lucrativamente empregados na criação de novos bulevares, parques, lojas de departamentos", de maneira que a vida cotidiana transmutou-se em consumismo burguês.

É a partir do caso de Paris que Lefebvre tece suas reflexões acerca da subordinação do valor de uso da cidade ao valor de troca, diante do direcionamento das cidades aos interesses do mercado. O autor define as cidades como "centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos)", destacando que a própria cidade trata-se de uma obra, o que contrasta com o direcionamento da mesma ao mercado, esclarecendo que a obra é o valor de uso e o produto é o valor de troca, defendendo, neste viés, que o principal uso da cidade deveria ser através de seus espaços públicos, dos encontros, da festa, enfim, da urbanidade (LEFEBVRE, 2011, p. 12). O autor denuncia a destruição da urbanidade com o urbanismo haussmaniano, que expulsa o proletariado do centro urbano de Paris para a periferia, para fora da cidade, ocasionando a perda da consciência urbana, analisando que o barão Haussmann "substitui as ruas tortuosas mas vivas por longas avenidas, os bairros sórdidos mas animados por bairros aburguesados", concluindo que a realidade urbana passou a ser destruída e negada em prol dos interesses econômicos e industriais (LEFEBVRE, 2011, p. 23).

Com este panorama, Lefebvre trata pioneiramente da ideia do direito à cidade, definido pelo autor não como o direito de visita ou retorno às cidades tradicionais/arcaicas, mas sim à vida urbana renovada, aos encontros e às trocas advindas dos encontros, à proclamação do reino do uso (2011, p. 139). Como o próprio autor aponta, Haussmann não alcança seus objetivos, vez que uma crise em resposta a este modelo de urbanização surge em Paris, culminando na Comuna de Paris, que tem como um dos motivos a necessidade de retorno ao centro urbano dos operários relegados para os subúrbios e periferias, a reconquista da cidade, "este bem entre os bens, este valor, esta obra que lhes tinha sido arrancada" (LEFEBVRE, 2011, p. 23).

Da mesma forma que ocorreu em Paris com o urbanismo haussmaniano, outro caso emblemático de utilização da urbanização como resposta para absorção de excedentes de capital e força de trabalho foi o da suburbanização dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Como aponta Harvey (2011, p. 139), "para onde teria ido o excesso de capital se não fosse para a confecção da região metropolitana de Nova York, Chicago, Los Angeles e outros locais da mesma importância depois de 1945?". Neste sentido, a suburbanização dos Estados Unidos, assim como ocorreu na Paris do Segundo Império, não se tratou apenas de uma questão de novas infraestruturas, mas consistiu na transformação radical do estilo de vida americano, objetivando criar demanda de produção e comercialização de novos produtos, de forma a garantir a perpetuação do capitalismo, nas palavras do autor:

> A suburbanização dos Estados Unidos não foi apenas uma questão de novas infraestruturas. Tal como aconteceu na Paris do Segundo Império, que implicou uma transformação radical no estilo de vida, surgiu aí também um novo modo de vida baseado na rodovia e no automóvel. Fundamentou-se na produção e comercialização de novos produtos, de casas suburbanas e centros comerciais a geladeiras, ares-condicionados, televisores e telefones. Isso significou dois carros na garagem e um boom das indústrias de borracha, petróleo e aço. Até mesmo a demanda por cortadores de grama cresceu! Afinal, aqueles gramados tinham de ser mantidos limpos. A suburbanização (ao lado da militarização), portanto, desempenhou um papel crítico na ajuda para absorver os excedentes de capital e mão de obra no pós-guerra nos Estados Unidos. A propagação de gostos semelhantes e tecnologias – a cultura do automóvel, em particular – ajudou a espalhar esses processos para o mundo todo (HARVEY, 2011, p. 140).

O caso que se tornou mais representativo foi o da suburbanização da região metropolitana de Nova York, promovida por Robert Moses[7]. "Moses mudou a escala do pensamento sobre a urbanização, pensando a região metropolitana e não só a própria cidade. Por meio de um sistema de rodovias financiado pelo endividamento e por transformações de infraestrutura, com a suburbanização e uma total reengenharia" (HARVEY, 2011, p. 139). No entanto, da mesma forma que ocorreu com o urbanismo haussmaniano em Paris, logo o novo estilo de vida passou a ser alvo de críticas daqueles que defendiam uma ideia diversa de vida cotidiana na cidade, que passaram a se opor aos fundamentos do planejamento urbano e da reurbanização promovido por Moses. Neste sentido, Harvey (2011, p. 140) discorre que "o individualismo, a defesa dos valores de propriedade, a vida cotidiana sem alma tornaram-se alvo de crítica".

[7] Robert Moses foi o engenheiro mais poderoso dos Estados Unidos e responsável pelos projetos urbanos de Nova York, que visavam uma modernização da cidade, a partir de rodovias, vias expressas, pontes, etc. Deixou a cidade com um legado de mais estradas do que Los Angeles: 660 quilômetros de asfalto e concreto. Também foi responsável por cerca de 250 mil pessoas removidas permanentemente de suas residências (BBC, 2001).

A principal crítica à renovação urbana promovida por Moses veio da ativista Jane Jacobs[8] na obra "Morte e vida de grandes cidades", que, assim como Lefebvre, não propõe nenhum tipo de retorno às cidades pré-industriais, mas sim a uma vida autenticamente e intensamente urbana, com um olhar de fato sob a perspectiva do cotidiano das metrópoles americanas. Jacobs critica os princípios e objetivos que moldaram o planejamento urbano e a reurbanização modernos e ortodoxos, propondo novos princípios, baseados em sua experiência própria de vivência na cidade. A autora aponta que a reurbanização promovida sequer poderia ser considerada reurbanização, pois estigmatiza os citadinos, os intimida e expropria, destrói pequenos negócios e arrasa comunidades inteiras, visando a construção de conjuntos habitacionais de baixa renda que se tornam núcleos de delinquência, conjuntos habitacionais de renda média e alta que carecem de qualquer vivacidade da vida urbana e vias expressas que evisceram grandes cidades. Nas palavras da autora, "isso não é reurbanizar as cidades, é saqueá-las" (JACOBS, 2014, p. 15).

Jacobs (2014, p. 166) defende a diversidade urbana nas cidades norte-americanas, discorrendo que a maior parte desta diversidade é produzida por pessoas e organizações privadas que planejam e criam fora do âmbito formal da ação pública, de forma que o planejamento urbano deveria garantir que essa grande variedade de planos e ideias fossem contemplados nos empreendimentos públicos. A autora sustenta a ideia de uma cidade destinada aos interesses dos citadinos[9], ao valor de uso defendido por Lefebvre, discordando do direcionamento aos interesses puramente econômicos, travestidos de um discurso de renovação urbana, considerado por Jacobs um verdadeiro embuste, que prejudica arbitrariamente os moradores locais, que passam a ser vítimas de elevação de impostos decorrente de supostos investimentos que não levam em consideração o que estas pessoas desejam e necessitam, ignorando a diversidade existente, motivo pelo qual afirma que "os meios que a reurbanização planejada utiliza são tão deploráveis quanto seus fins" (JACOBS, 2014, p. 15).

Da mesma forma que ocorreu com Haussman, uma crise se alastrou em resposta ao urbanismo de Moses, que sucumbiu no fim da década de 1960, desempenhando um papel significativo nos movimentos de 1968 nos Estados Unidos. Paralelo a isto, uma crise financeira centrada nos Estados Unidos ganhou força no fim da década de 1960, tendo

[8] Jane Jacobs, com seu ativismo social, conseguiu salvar bairros inteiros da demolição, tais como o West Village e o Soho, bem como impedir a construção de algumas vias em Nova York. Embora tenha encontrado pessoalmente com Robert Moses apenas uma vez, frequentemente se opôs pela às ideias do engenheiro que ditava o planejamento urbano de Nova York, tendo inclusive composto, junto com Bob Dylan a canção de protesto intitulada "Listen, Robert Moses" (CAU/BR, 2018).

[9] Citadino é aquele que habita a cidade.

alcançado escopo global, causando uma profunda recessão em todo o sistema capitalista, liderada pelo estouro da bolha imobiliária em âmbito global em 1973. A resposta à crise, ao contrário do que os movimentos sociais urbanos reivindicavam, foi uma guinada neoliberal, como forma de garantia da sobrevivência do sistema capitalista: "a receita era simples: esmagar o poder da classe trabalhadora, dar início ao arrocho salarial, deixando o mercado fazer seu trabalho e, ao mesmo tempo, colocando o poder do Estado a serviço do capital, em geral, e do investimento financeiro, em particular" (HARVEY, 2011, p. 141).

Como aponta Castelo, até a década de 1970 o neoliberalismo não passava de uma doutrina ideológica sem força significativa, uma vez que ainda não tinha sido possível sua materialização por meio de mandatos eletivos ou como projeto das classes dominantes. No entanto, as condições objetivas para a materialização da ideologia neoliberal surgem com a crise global de 1973, que põe em xeque o *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social, visto que os neoliberais argumentam que a referida crise revelou a ineficiência do Estado no papel de interventor direto para promoção do bem estar social, posto que o Estado estaria "sempre suscetível à corrupção e à nefasta ingerência das classes dominadas nos interesses privados" (CASTELO, 2011, p. 229).

O neoliberalismo se fortalece, portanto, quando sai do círculo restrito de intelectuais e ganha materialidade nas políticas de governos do mundo ocidental, como na ditadura militar liderada por Augusto Pinochet no Chile (1973) e nos governos eleitos de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha (1979) e Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980). Assim, o projeto neoliberal torna-se uma realidade por meio de vitórias eleitorais de candidatos representantes das alas mais conservadoras dos partidos conservadores, não advindo apenas de golpes ditatoriais, mas de um verdadeiro consenso construído segundo a imagem da burguesia rentista, que contou com a participação das classes médias fundamentalmente, que com o seu voto legitimaram politicamente o projeto neoliberal (CASTELO, 2011, p. 231-232).

No entanto, em âmbito global o projeto entrou em contradição com as realidades locais e enfrentou resistências, demorando a se concretizar como um consenso geral, o que veio a ocorrer apenas na década de 1990 com o Consenso de Washington. Contudo, importa destacar que embora boa parte do sucesso do projeto neoliberal seja advindo deste consenso, o uso de métodos coercitivos de repressão também foi uma estratégia amplamente utilizada tanto para desmobilização de movimentos revolucionários das periferias quanto para criminalização dos movimentos sociais (CASTELO, 2011, p. 234-235).

Nos países periféricos, a crise da dívida externa e os efeitos da hiperinflação nos anos 1980 foram decisivos para abrir espaço ao neoliberalismo, que era apontado como uma salvação à crise do Estado desenvolvimentista. Como esclarece Bresser-Pereira (1991, p. 06), o Consenso de Washington impõe aos governos uma estratégia de crescimento *market oriented*, consistente na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações. Os objetivos das reformas propostas pelo Consenso de Washington, segundo o autor, poderiam ser resumidos em: viabilizar a estabilização da economia por meio do ajuste fiscal, promoção de políticas econômicas em que o mercado desempenhe o papel fundamental e reducionismo estatal.

A adoção das diretrizes e concepções neoliberais trouxe profundas repercussões a respeito do papel da cidade no processo de acumulação, que "passa a ser investida como espaço direto e sem mediações da valorização e financeirização do capital" (VAINER, 2013a, p. 37). Neste sentido, após a década de 1970 a urbanização sofre uma transformação significativa, atingindo outro patamar, tornando-se global, o que foi possível em razão do processo de integração mundial dos mercados financeiros trazido pela agenda neoliberal, de forma que há um crescente domínio sobre as cidades como forma de absorção de excedentes de capital (HARVEY, 2011, p. 141-143). A cidade torna-se uma mercadoria a ser oferecida num mercado global de cidades, uma cidade-mercadoria, motivo pelo qual Sánchez analisa que "a fase atual do capitalismo só se realiza produzindo um novo espaço, pressionado pelas novas exigências da acumulação, mediante suas lógicas e estratégias à escala mundial" (2001, p. 33).

Não se trata de um movimento exclusivo dos países capitalistas avançados, mas sim de um fenômeno observado em quase todas as médias e grandes cidades do mundo, desde Buenos Aires a São Paulo e Mumbai. O lado sombrio desse processo de absorção de excedente por meio da transformação urbana, como aponta Harvey (2011, p. 144), é o deslocamento e a despossessão geralmente dos mais pobres, que sofrem especialmente com a guinada mercadológica das cidades. Esse processo de apropriação do espaço pelo mercado põe em xeque a nova ordem urbanística construída no Brasil a partir da Constituição Federação de 1988, que traz, no seu capítulo sobre política urbana, como cerne do desenvolvimento urbano o princípio da função social da propriedade urbana e como objetivo da política a efetivação das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, tudo o que não vem ocorrendo no espaço urbano[10].

[10] Este aspecto será abordado com mais detalhes no tópico 1.3, que abordará as particularidades do contexto brasileiro.

A dimensão e a velocidade das reestruturações urbanas na era da financeirizacão, destacando-se a chinesa[11], tornam insignificantes as reestruturações anteriormente promovidas em Paris, após 1848, e nos Estados Unidos, depois de 1945, e torna as críticas promovidas por Lefebvre e Jacobs mais atuais do que nunca, diante de uma realidade urbana cada vez mais subordinada aos interesses do mercado e não das pessoas. Ante o exposto, a financeirização da terra e da moradia, elemento chave deste processo de mudança neoliberal das cidades, que representa uma ruptura com os marcos legais instituídos no país, passará a ser abordada no âmbito global e posteriormente trazendo as particularidades do contexto nacional.

2.2 Financeirização da terra e da moradia no âmbito global

Uma das orientações das reformas neoliberais foi a redução do gasto estatal com bem-estar social, acompanhada por um processo de privatização. Em relação à habitação, ocorre a transferência da responsabilidade para o mercado de prover moradia, acompanhada pela visão de que a propriedade da moradia é a melhor opção para todos. Dessa forma, há uma verdadeira mudança na função dos governos neste âmbito - os governos, que até então eram provedores de moradia assumem a função de facilitadores, de maneira que se reduziu consideravelmente a construção de moradias adequadas para a população pobre e demais grupos vulneráveis (ONU, 2009). Trata-se do processo identificado pela literatura internacional como financeirização da terra e da moradia (ROLNIK, 2015, p. 27). Como explica Rolnik (2015, p. 110), através da transformação da habitação em mercadoria e ativo financeiro foi possível uma expansão territorial e setorial significativa do mercado, gerando um novo ciclo de superacumulação sob o controle dos agentes financeiros.

A mudança no paradigma da política habitacional se deu com apoio na força política da ideologia da casa própria, já intensamente enraizada em alguns países e recentemente introduzida em outros (ROLNIK, 2015, p. 27). Como aponta Marcuse (2008, p. 02), essa ideologia da casa própria, denominada de "The American Dream"[12], é poderosa,

[11] Harvey (2018, p. 177-178) destaca um dado espantoso sobre o recente investimento em urbanização na China, o fato de que no período compreendido entre 1900 e 1999, nos Estados Unidos, foram consumidos 4,5 milhões de toneladas de cimento, ao passo que no período de 2011 a 2013, foram consumidos na China 6,5 milhões de toneladas de cimento, de forma que em dois anos os chineses consumiram quase 45% mais cimento do que os Estados Unidos ao longo de todo o século anterior, tratando-se de uma urbanização espetacular.

[12] Marcuse (2008, p. 05-06) destaca que este "sonho americano" consiste no sonho da casa própria unifamiliar em um lote suburbano, que é decorrente de algumas crenças, tais como a de que o aluguel é inseguro, havendo sempre o risco de despejo; de que a propriedade privada garante uma ocupação segura; de que os imóveis estão em constante valorização, além de consistir em uma forma de acumular bens para a família e representar uma conquista pessoal.

posto que a maior parte da população se identifica com a ideia de que apenas através da propriedade a segurança da posse pode ser alcançada. Dessa maneira, com a dissipação desta ideologia e com a socialização do crédito em diversos Estados-nação, ocorre um processo de inclusão dos consumidores de média e baixa renda nos circuitos financeiros, pois passam, através dos mecanismos de financiamento da casa própria, a interligar-se diretamente com o sistema financeiro global (ROLNIK, 2015, p. 28). Neste sentido, Rolnik (2015, p. 41) aponta que "a expansão do mercado global de capitais apoiou-se no endividamento privados, estabelecendo um vínculo íntimo entre a vida biológica dos indivíduos e o processo global de extração de renda e especulação". Neste viés, destaca-se o aumento significativo do estoque de dívida das famílias nos Estados Unidos, exposto por Cagnin (2009, p. 150):

> A outra face desse processo foi a fragilização patrimonial dos agentes privados. O estoque de dívida das famílias saltou de 63,3%, como porcentagem do PIB, em 1991, para 72%, em 2000. Já o endividamento das corporações (não financeiras) saiu de 41,4% para 46,8% do PIB para o mesmo período. A relação entre o estoque de dívida das famílias e a renda pessoal disponível cresceu de 87,9%, em 1991, para 112,2%, enquanto o serviço dessa dívida, que representava 17,36% da renda pessoal disponível no primeiro trimestre de 1991, chegou a 18,24% no último trimestre de 2000.

Este movimento que implicou na mudança do paradigma de política habitacional em quase todos os Estados-nação do planeta foi formulado em Wall Street e na City de Londres e implementado inicialmente por políticos neoliberais norte-americanos e ingleses no final dos anos 1970 e início dos 1980, tendo ganhado impulso global com a queda do muro de Berlim e posterior hegemonia do livre mercado, momento no qual passou a ser imposto como condição para a concessão de empréstimos internacionais por instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (ROLNIK, 2015, p. 30). Importante destacar, portanto, o influente relatório do Banco Mundial, de 1993, que sintetiza o novo pensamento sobre a política habitacional, intitulado "Housing: Enabling Markets to Work".

O objetivo apresentado no documento é o de propor uma reforma para que os mercados imobiliários possam funcionar com mais eficiência, aconselhando os governos a deixarem de lado o papel de produtores de habitação, de forma a assumirem o papel de facilitadores, destacando que se trata de uma mudança fundamental para a administração do setor habitacional como um setor econômico importante (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 01). No referido relatório são também estabelecidas diversas diretrizes para orientar os governos na elaboração de suas políticas, tanto de países de baixa renda quanto de renda média e países centrais, tais como a elaboração de sistemas de propriedade orientados para o mercado, a

redução das transferências ao setor de habitação e o desenvolvimento do financiamento hipotecário, para citar algumas (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 05-06).

Dessarte, passou a ocorrer de modo generalizado o desmonte das políticas de habitação pública e social, casado com a financeirização da moradia: "do antigo bloco soviético da Ásia Central e do Leste Europeu até a América Latina, da África até a Ásia, a tomada do setor habitacional pelas finanças tem sido uma tendência massiva e hegemônica" (ROLNIK, 2015, p. 31-32). Assim, persuadidos de que deviam limitar sua intervenção, os governos adaptaram seus orçamentos e reduziram os fundos e subsídios para habitação. Mesmo nos países em desenvolvimento que tiveram intensos processos de urbanização nas décadas de 1960 e 1970, tais como o Brasil, a falta de apoio estatal interrompeu as tímidas tentativas de estabelecer sistemas de bem-estar social (ONU, 2009). Sobre este processo de desmantelamento da habitação pública e mercantilização da moradia em âmbito global discorre Rolnik (2015, p. 37):

> Em alguns países, isso se deu por meio da venda do estoque público de habitação social para seus então moradores, de forma a aumentar a propriedade privada de moradia e, ao mesmo tempo, reduzir gastos estatais. Esse processo de privatização foi sustentado também pela crescente estigmatização e residualização da habitação pública, que passa a ser identificada com pobreza e marginalidade. Na Europa e na América do Norte, a privatização do estoque público de habitação deu-se de várias formas: venda de imóveis para seus moradores através de políticas do direito de compra (*right-to-buy policies*), no Reino Unido; transferências de propriedade para organizações sem fins lucrativos, na Holanda; e, em alguns casos, para empresas com fins lucrativos, como nos Estados Unidos. Em vários países, como é o caso da Espanha, as "facilidades" para a construção de um mercado de compra de moradias deram-se também através de reformas da legislação de locação, diminuindo a proteção e aumentando a insegurança da posse para os inquilinos. Em quase todos os países, promoveu-se a mercantilização da moradia através da adoção de incentivos (principalmente isenções fiscais e subsídios nos juros) para a compra da casa própria. Ao longo da década de 1990, a maioria dos países ex-socialistas e comunistas também embarcou em projetos de privatização em larga escala da habitação pública, por meio de programas de direito de compra. Em alguns casos, essas políticas resultaram na completa erradição do estoque público de habitação.

Tratou-se de uma guinada neoliberal com implicações diretas nas cidades, vez que ocasionou o colapso do planejamento urbano estatal, consistindo em um dos vieses do aprofundamento da internacionalização das relações mundiais, que influenciaram decisivamente no desmonte do *Welfare State* (MARICATO, 2013a, p. 129). Neste contexto de globalização do mercado habitacional/imobiliário e de políticas de ajuste econômico, as cidades se tornaram inacessíveis para os cidadãos de baixa renda e, cada vez mais, para aqueles de classe média. O mercado se tornou a instituição reguladora, que define os parâmetros de preço, localização e disponibilidade de terra e habitação, o que contribui para a ideia de que a moradia é uma simples mercadoria e um ativo financeiro, negligenciando

outros aspectos, como o da habitação como bem social (ONU, 2009). Neste sentido, Cagnin (2009, p. 152-153) aponta que o processo de financeirização da moradia possibilitou uma diversificação de contratos financeiros e a ampliação dos estoques de crédito, tendo aprofundado a dependência dos ciclos de preço e de produção às conjunturas dos mercados financeiros.

Uma das inovações financeiras nos contratos hipotecários que possibilitaram a expansão do financiamento residencial em direção a riscos mais elevados foi a dos segmentos denominados *subprime*, que reúnem contratantes que não possuem histórico de crédito ou que possuem histórico de inadimplência (CAGNIN, 2009, p. 157). Como explica Foster (2009, p. 16-17), nos anos 1990, especialmente no fim da década, os bancos passaram a construir CDOS[13] que mesclavam hipotecas de baixo, médio e alto risco (subprime) a outros tipos de dívidas, o que possibilitou a expansão do mercado de empréstimos hipotecários, que passou a abranger os mutuários "subprime", que anteriormente encontravam-se fora do mercado hipotecário, esclarecendo que "em virtude da obtenção de altas classificações de crédito para os instrumentos resultantes, os bancos que criavam esses títulos rapidamente se tornavam capazes de deles se desfazer nos novos mercados financeiros globais" (FOSTER, 2009, p. 17).

Destarte, a hipoteca *subprime* nada mais é que um empréstimo de alto risco concedido a pessoas cujos ativos não justificariam uma hipoteca convencional, como esclarece Marcuse (2008, p. 01): "Subprime mortgages are mortgages given to borrowers whose incomes or credit ratings or the equity in whose property does not justify a conventional mortgage at the prevailing interest rate on prevailing terms"[14]. Em compensação, estas hipotecas transportam um tipo maior de taxas de juros e possuem maior risco de cancelamento por falta de pagamento.

Deste modo, com o declínio da habitação pública e o consequente acesso ao financiamento habitacional como única alternativa para as famílias de baixa renda, a compra da casa própria se deu frequentemente por meio destas hipotecas *subprime*, que passaram a ser apresentadas como opção para este segmento ser inserido no mercado hipotecário, o que possibilitou um crescimento considerável deste tipo de hipoteca de alto risco, a partir principalmente de 2002, quando as contratações saltaram de US$ 213 bilhões, em 2002, para

[13] Como explica Foster (2009, p. 15-16), CDOS são collateralized debt obligations, na qual o ativo é dado como garantia colateral, tratando-se de uma novidade na securitização de empréstimos hipotecários.
[14] Tradução livre: "Hipotecas subprime são hipotecas concedidas a mutuários cujas rendas ou histórico de crédito não justificariam uma hipoteca convencional à taxa de juros prevalecente nos termos vigentes".

US$ 640 bilhões, em 2006 (CAGNIN, 2009, p. 157). Neste sentido, discorre Rolnik (2015, p. 31):

> Em países como a Inglaterra e a Holanda, por exemplo, que tiveram fortes Estados de bem-estar social, a tônica das reformas dos sistemas de habitação foi a privatização – ou mesmo a destruição – do estoque de moradia pública e a diminuição considerável das verbas públicas destinadas às políticas de habitação. Em seu lugar, estimulou-se a criação de um sistema de financiamento por meio de hipotecas para incentivar a compra da casa própria no mercado privado, e os subsídios passaram a ser destinados à oferta e não mais à demanda.
> A diminuição do orçamento e a demolição de unidades habitacionais públicas também ocorreram nos Estados Unidos, mas nesse caso existem diferenças significativas. Em primeiro lugar, o Estado de bem estar-social nunca foi plenamente implementado naquele país; além disso, o apoio à casa própria alicerçado sobre crédito hipotecário tem sido a tônica da política habitacional norte-americana desde os anos 1930. Ao longo da década de 1980, o sistema de produção de unidades habitacionais públicas também foi sendo substituído por uma política massiva de estímulo à compra da casa própria, através dos créditos *subprime*. A presença desses créditos e a desregulamentação do mercado de alugueis também podem ser consideradas medidas de destruição das opções existentes de acesso à moradia implementadas para estimular a compra da casa própria como única via de acesso à habitação. A Espanha é um dos exemplos paradigmáticos dessa via.

De 1997 até 2007, as operações envolvendo as hipotecas *subprime* geraram um volume de negócios a nível mundial calculado em 1,3 trilhões de dólares. Portanto, fica claro que o financiamento habitacional se tornou uma atividade cada vez mais importante para o setor financeiro, o que contribuiu para a generalização da bolha sobre os preços dos imóveis. Isso porque o valor dos imóveis tem relação com a disponibilidade de créditos, de forma que o aumento extremo de seu valor foi estimulado por estas hipotecas, marcadas por múltiplas características de risco no mesmo empréstimo (ONU, 2009). Sobre essa extensão do mercado para aqueles com rendimentos mais baixos como forma de perpetuar o crescimento do capital financeiro, Harvey (2011, p. 22) aponta:

> A lacuna entre o que o trabalho estava ganhando e o que ele poderia gastar foi preenchida pelo crescimento da indústria de cartões de crédito e aumento do endividamento. Nos EUA, em 1980 a dívida agregada familiar média era em torno de 40 mil dólares (em dólares constantes), mas agora é cerca de 130 mil dólares para cada família, incluindo hipotecas. As dívidas familiares dispararam, o que demandou o apoio e a promoção de instituições financeiras às dívidas de trabalhadores, cujos rendimentos não estavam aumentando. Isso começou com a população constantemente empregada, mas no fim da década de 1990 tinha de ir mais longe, pois esse mercado havia se esgotado. O mercado teve de ser estendido para aqueles com rendimentos mais baixos. Instituições financeiras como Fannie Mae e Freddie Mac foram pressionadas politicamente para afrouxar os requerimentos de crédito para todos. As instituições financeiras, inundadas com crédito, começaram a financiar a dívida de pessoas que não tinham renda constante. Se isso não tivesse acontecido, então quem teria comprado todas as novas casas e condomínios que os promotores de imóveis com financiamento estavam construindo? O problema da demanda foi temporariamente superado, no que diz respeito à habitação, pelo financiamento da dívida dos empreendedores, assim como dos compradores. As instituições financeiras controlavam coletivamente tanto a oferta quando a demanda por habitação!

Neste sentido, houve um *boom* imobiliário em âmbito global, com um aumento excessivo do preço dos imóveis e com uma mudança considerável da parcela do PIB – Produto Interno Bruto que o mercado imobiliário passou a ocupar – significativamente maior. Rolnik (2015, p. 39) ressalta que, "entre 1997 e 2004, os preços médios para a compra da casa cresceram 149% na Espanha, 139% no Reino Unido, 187% na Irlanda, 112% na Austrália e 65% nos Estados Unidos". Cagnin (2009, p. 160), por sua vez, analisa que, nos Estados Unidos, a participação média do mercado imobiliário na taxa de crescimento do PIB entre 2002 e 2005 ficou em torno de 14,8%, tendo apresentado um crescimento de 4,8% e 8,4% em 2002 e 2003, respectivamente, ao passo que os demais investimentos privados tiveram queda de 9,2%, em 2002, e crescimento de apenas 1%, em 2003. Esta tendência de aumento da parcela do PIB ocupada pelo mercado imobiliário ocorreu também em diversos outros países.

Cagnin destaca, ademais, outro aspecto interessante, o de que a valorização imobiliária estimulou a demanda por investimentos residenciais, de forma que desde o início da década de 1990, especialmente a partir de 1998, a construção residencial voltou a crescer, o que é evidenciado pela construção de mais de 2 milhões de novas residências nos Estados Unidos em 2005, praticamente o dobro do número de 1991. Assim, na bolha imobiliária resultante, embora tenha ocorrido o aumento do preço das residências, o financiamento barato expandiu o número de hipotecas, as quais contavam com taxas ajustáveis com juros iniciais baixos – mas que seriam redefinidos após um período determinado – que funcionaram como "isca" para ingênuos compradores de residências seduzidos pela euforia do mercado imobiliário e levados a acreditar que a contínua valorização de seus imóveis lhes permitiria refinanciar as hipotecas quando as "taxas iscas" destas expirassem (FOSTER, 2009, p. 18). Neste sentido, discorre Foster (2009, p. 18):

> Na bolha imobiliária resultante, o financiamento barato expandiu o número de hipotecas a despeito do aumento do preço das residências. A combinação de taxas de juro extraordinariamente baixas e hipotecas de prazos mais longos resultou em pagamentos mensais acessíveis apesar do rápido aumento dos preços. Se tais pagamentos mensais continuassem ainda inacessíveis – como era frequentemente o caso dado que os salários reais estavam estagnados havia trinta anos e os empregos de entrada no mercado de trabalho raramente pagavam mais do que valores próximos aos do salário mínimo – mecanismos eram concebidos para poder reduzir os pagamentos iniciais ainda mais. Tais mecanismos tomavam frequentemente a forma de hipotecas a taxas ajustáveis com juros iniciais baixos funcionando como "isca", mas que seriam redefinidas após um período determinado, normalmente de três a cinco anos ou menos. Quase não pagando juros e sem fazer pagamentos do principal, novos compradores podiam agora "adquirir" residências mesmo que fosse a preços ainda maiores. Ingênuos compradores de residências foram prontamente seduzidos pela euforia dominante no mercado imobiliário.

No entanto, não apenas os mutuários *subprime* foram surpreendidos nesse frenesi, uma vez que um número crescente de especuladores imobiliários se envolveu na estratégia de adquirir residências com vistas a revendê-las a preços mais elevados, posto que passaram a considerar a valorização imobiliária algo natural e permanente, de forma que "no pico da bolha os novos empréstimos lastreados em hipotecas aumentaram em US$ 1,11 trilhão apenas entre outubro e dezembro de 2005, levando o endividamento hipotecário a um total de US$ 8,66 trilhões, o que equivalia a 69,4% do PIB estadunidense" (FOSTER, 2009, p. 20). Contudo, o crash da bolha imobiliária, embora tenha iniciado localizado nas hipotecas *subprime,* tomou proporções globais.

O início do crash se deu com a elevação das taxas de juros em 2006, que provocou uma reversão na valorização dos preços das residências em regiões com importantes parcelas *subprime* – como Califórnia, Arizona e Flórida – de forma que os tomadores de empréstimos que dependiam dessa valorização imobiliária e taxas de juros baixas para refinanciar ou vender suas casas antes do aumento das taxas hipotecárias ajustáveis se viram frente a uma situação de queda dos preços dos imóveis e elevação das hipotecas, o que resultou em um contexto de ampla inadimplência e despejos (FOSTER, 2009, p. 20). Assim, "quando a bolha especulativa imobiliária estourou, houve uma enorme crise de execuções hipotecárias nos Estados Unidos, bem como na Irlanda, na Espanha e em alguns outros países" (HARVEY, 2018, p. 180). O crash se expandiu diante do fato do sistema financeiro ter evidenciado ser complexo ao ponto de ninguém saber onde o lixo tóxico das hipotecas *subprime* estava enterrado, o que levou muitos bancos da Europa e da Ásia a reconhecer a exposição às mesmas, tornando a crise global (FOSTER, 2009, p. 20-21). Sobre esse contexto discorre Harvey (2018, p. 180):

> O mercado de consumo dos Estados Unidos afundou. A China era uma das principais fornecedoras de bens para esse mercado consumidor. A indústria chinesa de exportação também afundou. Esse foi um dos canais pelos quais a crise local se tornou global. O outro foi o sistema financeiro. As instituições financeiras estruturaram as dívidas de financiamento imobiliário de modo que pudessem repassá-las a terceiros como um investimento bastante rentável, supostamente "tão seguro quanto uma casa". Mas muitas das hipotecas não estavam respaldadas na capacidade de pagamento. Todos os que foram enganados e investiram nesse novo instrumento financeiro perderam dinheiro. Os bancos que detinham parte significativa da dívida ficaram ameaçados de falência e restringiram o crédito, inclusive o crédito para os já cautelosos consumidores. A fragilidade do mercado de bens de consumo nos Estados Unidos se alastrou e se aprofundou. A espiral descendente ameaçou engolir o mundo inteiro numa depressão.

Não obstante o estouro da bolha imobiliária que assolou o sistema financeiro internacional e o consequente estado de emergência habitacional em diversos países, não

houve uma mudança de paradigma, vez que os governos optaram por uma massiva injeção de recursos públicos nos bancos privados e nas instituições de crédito, na introdução de algumas medidas regulatórias e em uma nova rodada de estímulos à produção de moradia pelo setor privado, ou seja, "dentre as medidas pós-crise resultantes da financeirização da moradia, mais finanças para a moradia tem sido a resposta mais comum dos países" (ROLNIK, 2015, p. 106). Lado outro, não houve qualquer medida de socorro aos proprietários que foram despejados ou à população em geral, o que evidencia um tratamento desigual, no qual o Estado não mede esforços para garantir a sobrevivência do capital financeiro, mas não expressa preocupação com as vidas humanas, o que traz consequências brutais para a sociedade. Neste sentido, Harvey (2011, p. 52) argumenta que o nexo Estado-finanças tem as características de uma instituição feudal, exercendo um poder antidemocrático sobre como o capital circula e se acumula, bem como sobre quase todos os aspectos da vida social. Assim, conclui Rolnik (2015, p. 110) sobre esse contexto:

> Os resultados do "balé fantástico" da financeirização da moradia, em sua versão hipotecária – um estoque desvalorizado de casas vazias, assim como uma enorme pressão no mercado privado de alugueis também resultante de um "estoque" de pessoas sem casa e sem alternativa de acesso à habitação -, podem ser interpretados, em termos schumpeterianos, como um processo de destruição criativa. Trata-se de uma mutação que revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro, incessantemente destruindo a velha estrutura para poder criar uma nova.

Dessa forma, a financeirização da moradia não só se manteve como encontrou uma nova fronteira de acumulação, motivo pelo qual Rolnik (2015, p. 110) argumenta que em determinados momentos da história o capitalismo destrói o espaço e desvaloriza o capital investido para em um momento subsequente dar abertura a um novo ciclo de acumulação. Harvey ressalta que um elemento chave para a sobrevivência do capitalismo global no contexto pós-crise foi a enorme expansão chinesa de investimento urbano e infraestrutural, o que fez com que vários países exportadores de insumos básicos para a China saíssem rapidamente da recessão de 2007/2008, tais como a Austrália, Chile, Brasil, Zâmbia, Alemanha, entre outros (2018, p. 179). Assim sendo, da mesma forma que o capitalismo entrou em crise por conta de uma bolha imobiliária no sistema financeiro, saiu da crise com ainda mais investimento na transformação urbana, especialmente na chinesa, nas palavras de Harvey (2018, p. 182-183):

> A China absorveu uma quantidade maciça de mão de obra promovendo um enorme programa de investimentos em consumo produtivo no meio ambiente construído. Um quarto do PIB veio somente da produção de moradias e outro quarto ou mais veio de investimentos infraestruturais em rodovias, sistemas hídricos, redes ferroviárias, aeroportos etc. Cidades inteiras foram construídas (muitas são "cidades

> fantasmas", que ainda precisarão ser povoadas). A economia espacial da nação está mais bem integrada, com rodovias e ferrovias de alta velocidade ligando firmemente os mercados do sul e do norte e desenvolvendo o interior para que tenha uma ligação melhor com a costa.

No entanto, esse movimento de forte investimento na transformação urbana como estratégia para lidar com a recessão de 2007/2008 foi adotado em diversos outros países, como na Turquia, que apresentou o mesmo tipo de expansão urbana, de forma que registrou a segunda maior taxa de crescimento no período pós-2008, perdendo apenas para China; nos principais centros da América do Norte e da Europa, o que ocorreu principalmente através de processos de recuperação imobiliária com construções de luxo, destacando-se as promovidas nas cidades de Nova York e Londres (HARVEY, 2018, p. 186-187); no Brasil, que injetou enormes recursos na construção civil e no mercado imobiliário, através de determinadas políticas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado ao investimento na infraestrutura econômica e social, e o programa habitacional "Minha Casa, Minha Vida", elaborado por empresários da construção civil e do mercado imobiliário em parceria com o governo federal (MARICATO, 2013c, p. 23); dentre outros países. Sobre esta urbanização espetacular discorre Harvey (2018, p. 187):

> Recue um pouco e reflita sobre o que está ocorrendo. Há algo de insano nessa urbanização espetacular ("dissipação ilimitada e consumo irrestrito") do Golfo Pérsico, uma região do mundo desesperada por melhorias no bem-estar das pessoas comuns. O mesmo precisa ser dito sobre os investimentos em condomínios de luxo para os ricos e ultrarricos em Nova York, onde há uma crise de habitação acessível e 60 mil pessoas morando nas ruas. Nas favelas fervilhantes de Bombaim, pipocam edifícios suntuosos para os recém-bilionários. Muitos desses prédios de luxo estão desocupados. Dê um passeio pelas ruas de Nova York e observe quantas luzes estão acesas naqueles condomínios suntuosos que se erguem no céu noturno. Os edifícios são mero investimento, não apenas para os ultrarricos, mas para qualquer um que tenha dinheiro de sobra para poupar.

Neste viés, Harvey (2018, p. 187) aponta que "o capital está construindo cidades para que pessoas e instituições invistam nelas, e não cidades para as pessoas comuns viverem", o que resulta na deterioração da qualidade de vida urbana, ou seja, na perda, cada vez maior, do valor de uso da cidade, e num crescente descontentamento de vários setores da população, que sofrem reiteradamente processos de expulsões, seja pela impossibilidade de custearem o alto preço que se tornou viver na cidade-mercadoria, seja para dar espaço a novos empreendimentos, de forma a possibilitar a ampliação das fronteiras do capital imobiliário/financeiro. Dado este contexto, o autor afirma que "o fato da riqueza humana, que deveria ter toda sorte de significados sociais, estar cada vez mais aprisionada na métrica única do poder monetário é por si só problemático" (HARVEY, 2018, p. 202).

Outro aspecto relevante do processo de guinada neoliberal das cidades, que ocorre casado com a financeirização da terra e da moradia, é a ascensão do empreendedorismo urbano, justamente como estratégia para inserção competitiva das cidades no mercado global de cidades. Harvey analisa que nos últimos anos emergiu um consenso geral em todo o mundo capitalista avançado – o de que as cidades devem adotar uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico. Esta mudança, segundo argumenta, tem relação com as dificuldades enfrentadas pelas economias capitalistas a partir da recessão de 1973, que conduziram a um apelo muito mais forte à racionalidade do mercado e à privatização, ao serviço do neoliberalismo (2005, p. 165). Dessa forma, uma das ideias mais populares entre os neoplanejadores urbanos é a de que a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado competitivo, em que outras cidades também estão à venda, o que explica a razão do marketing urbano exercer cada vez mais um papel determinante no processo de planejamento e gestão das cidades (VAINER, 2013b, p. 78).

O principal elemento do novo empreendedorismo é a noção de parceria público-privada, na qual a iniciativa tradicional local se integra com o governo local na busca e atração de fontes externas de financiamento e de novos investimentos ou fontes de emprego (HARVEY, 2005, p. 170). Por este motivo que Vainer (2013b, p. 89) aponta que é o conjunto da cidade e do poder local que é redefinido, esclarecendo que os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, de forma a instaurar uma nova lógica, de apropriação dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados. Diante disto, Harvey (2005, p. 178) sintetiza afirmando que "a missão da governança urbana é atrair fluxos de produção, financeiros e de consumo de alta mobilidade e flexibilidade para seu espaço".

Ante esta nova postura empreendedora da cidade, na qual o setor público é envolvido na oferta de infraestrutura, o custo da mudança localizacional para o capital multinacional é reduzido, o que proporciona maior mobilidade geográfica para o mesmo (HARVEY, 2005, p. 178). O agir estratégico da cidade, conforme discorre Vainer (2013b, p. 86), "significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado. É o próprio sentido do plano, e não mais apenas seus princípios abstratos, que vem do mundo da empresa privada".

Vainer analisa que a instauração da cidade-mercadoria constitui uma negação da cidade enquanto espaço político, apontando que para construir política e intelectualmente as condições de legitimação deste projeto de subordinação do espaço público às exigências do capital internacional e local é fundamental a existência de um consenso em torno do projeto.

Este consenso seria num primeiro momento fruto de uma trégua social pelo sentimento generalizado de crise, mas posteriormente seria promovido por meio do patriotismo de cidade, vetor para a reprodução das condições de paz social na cidade (2013b, p. 91-95). Nas palavras do autor:

> O compromisso patriótico de não romper a unidade necessária ao bom andamento dos negócios nos quais a cidade está engajada, a abdicação do poder a um chefe carismático, a estabilidade e a trégua assim conquistadas, seriam o preço a pagar pelo privilégio de disputar, junto com outras tantas dezenas ou centenas de cidades, o direito de ser escolhida como localização dos próximos investimentos, das próximas feiras, das próximas convenções (VAINER, 2013b, p. 98).

Assim, fica evidenciada a importância da construção simbólica em torno deste projeto para o consenso, motivo pelo qual Sánchez (2001, p. 38) discorre que "a ordem necessária para impor os projetos de modernização constrói-se em larga medida mediante o controle sobre a produção simbólica, sobre a produção das representações espaciais". Neste viés, a mídia é estratégica para os governos locais, pois promove a espetacularização da cidade, moldando as representações sobre as transformações e construindo o discurso de que tudo o que não condiz com essa dinâmica gera perturbação da ordem urbana, nas palavras da autora:

> Sínteses e imagens fazem parte da retórica oficial que acompanha os processos de reestruturação. Subjacente a essas sínteses encontra-se a proposta de uma ordem urbana que pretende fazer impensáveis e impossíveis outras formas de viver na metrópole, conflitivas com os parâmetros da cidade-mercadoria e da cidade empresa que se busca consolidar. Tudo aquilo que não adere a essa dinâmica é interpretado como ingovernabilidade, como perturbação da ordem urbana que deve ser desalojada do panorama da modernização (SÁNCHEZ, 2001, p. 37).

Sánchez pontua ainda que diversos níveis institucionais e diferentes agentes, públicos e privados, atuam no campo simbólico para assegurar a difusão de discursos e imagens que resguardem os interesses dominantes em torno de determinados projetos, citando como exemplos o Banco Mundial, a Comissão Europeia, a ONU e as grandes mídias, instâncias pretensamente neutras que têm como missão prover forma mercadológica aos projetos políticos das coalizões junto aos interesses localizados (2001, p. 40). Neste sentido, diversos projetos de renovação urbana que visam atender aos interesses mercadológicos são caracterizados pela seletividade, pois diversos fragmentos da cidade são excluídos da modernização e outros são eleitos para o renascimento urbano, tendo como consequência toda uma reconfiguração social daquele espaço (SÁNCHEZ, 2001, p. 46). Trata-se do processo denominado de gentrificação, tido como um dos processos espaciais mais visíveis da

transformação do espaço urbano nesta fase mais recente do capitalismo financeiro. Assim é definida a gentrificação pelo *The Dictionary of Human Geography* (2009, p. 273-274):

> Middle class settlement in renovated or redeveloped properties in older, inner-city districts formely occupied by a lower income population. The process was first named by Ruth Glass, as she observed the arrivel of the "gentry" and the accompanying social transition of several districts in central London in the early 1960s. A decade later, broader recognition of gentrification followed in large cities such as London, San Francisco, New York, Boston, Toronto and Sydney undergoing occupation transition from an industrial to a POS-INDUSTRIAL economy. But more recently gentrification has been identified more widely, in smaller urban centres, in Southern and Eastern Europe and also in some major centres in Asia and Latin America[15].

Insta esclarecer que Ruth Glass foi uma socióloga britânica que usou pioneiramente o termo "gentrificação" para criticar o processo de reabilitação urbana que estava ocorrendo no centro de Londres e enobrecendo a região, que costumava ser ocupada pela população de baixa renda (LEES; SLATER; WYLY, 2010, p. 4). Nesta perspectiva que Clark (2010, p. 25) define gentrificação como um processo envolvendo uma mudança populacional de determinada localidade por outra de maior poder aquisitivo, associada a transformações no ambiente construído pelo reinvestimento em capital fixo, nas palavras do autor:

> Gentrification is a process involving a change in the population of land-users such that the new users are of a higher socio-economic status than the previous users, together with an associated change in the built environment through a reinvestment in fixed capital. The greater the difference in socio-economic status, the more noticeable the process, not least because the more powerful the new users are, the more marked will be concomitant change in the built environment. It does not matter where, and it does not matter when. Any process of change fitting this description is, to my understanding, gentrification[16].

Embora o termo gentrificação, como aponta Smith (1996, p. 30), tenha sido utilizado de forma positiva pela publicidade, diante do embelezamento urbano e da migração

---

[15] Tradução livre: "Assentamento da classe média em propriedades renovadas ou reconstruídas em distritos mais antigos do centro da cidade, que costumavam ser ocupados por uma população de baixa renda. O processo foi nomeado pela primeira vez por Ruth Glass, quando ela observou a chegada da "nobreza" e a transição social que ocorria em vários distritos no centro de Londres no início dos anos 60. Uma década depois, um reconhecimento mais amplo da gentrificação se seguiu em grandes cidades como Londres, São Francisco, Nova York, Boston, Toronto e Sydney, passando por uma transição de ocupação de uma economia industrial para uma economia pós-industrial. Contudo, mais recentemente, a gentrificação foi identificada de forma mais ampla, em centros urbanos menores, na Europa meridional e oriental e também em alguns grandes centros da Ásia e da América Latina".

[16] Tradução livre: "A gentrificação é um processo que envolve uma mudança na população de usuários da terra, de modo que os novos usuários têm um status socioeconômico mais alto do que os usuários anteriores, juntamente com uma mudança associada no ambiente construído através de um reinvestimento em capital fixo. Quanto maior a diferença no status socioeconômico, mais perceptível será o processo, até porque quanto mais poderosos forem os novos usuários, mais marcada será a mudança concomitante no ambiente construído. Não importa onde, e não importa quando. Qualquer processo de mudança que se encaixe nessa descrição é, no meu entender, gentrificação".

de moradores de alta renda para os bairros centrais, a visão crítica desse fenômeno aponta os efeitos nocivos para os moradores de baixa renda que ocupavam anteriormente as localidades revitalizadas e vieram a sofrer processos de despejo/expulsão, nas palavras do autor:

> The language of gentrification proved irresistible. For those broadly opposed to the process and its deleterious effect on poor residents in affected areas, or even those who were simply suspicious, this new word, gentrification, captured precisely the class dimensions of the transformations that were under way in the social geography of many central and inner cities. Many of those who were more sympathetic to the process resorted to more anodyne terminology - "neighborhood recycling," "upgrading," "renaissance," and the like - as a means to blunt the class and also racial connotations of "gentrification," but many were also attracted by the seeming optimism of "gentrification," the sense of modernization, renewal, an urban cleansing by the White middle classes (SMITH, 1996, p. 30)[17].

Conforme analisa Mendes (2011, p. 478), "de anomalia local e esporádica, limitada à cidade centro, a gentrificação passou a constituir-se como estratégia global ao serviço do urbanismo neoliberal e dos interesses da reprodução capitalista e social". O autor esclarece, portanto, que a gentrificação não é um processo novo, mas que as suas formas atuais se diferenciam dos primeiros casos pontuais que se restringiam aos bairros do centro histórico, passando por mutações no sentido de deixar de estar associada exclusivamente à reabilitação urbana e passar a estar cada vez mais ligada à regeneração ou à renovação de bairros inteiros de habitação, que passam a contar com novos produtos imobiliários destinados às camadas sociais de alta renda (MENDES, 2011, p. 480). No mesmo sentido, discorre Smith sobre a gentrificação como parte de uma reestruturação urbana muito maior:

> Gentrification is no longer about a narrow and quixotic oddity in the housing market but has become the leading residential edge of a much larger endeavor: the class remake of the central urban landscape. It would be anachronistic now to exclude redevelopment from the rubric of gentrification, to assume that the gentrification of the city was restricted to the recovery of an elegant history in the quaint mews and alleys of old cities, rather than bound up with a larger restructuring (SMITH, 1996, p. 37)[18].

---

[17] Tradução livre: "A linguagem da gentrificação se mostrou irresistível. Para aqueles amplamente opostos ao processo e seu efeito deletério sobre os moradores pobres nas áreas afetadas, ou mesmo aqueles que eram simplesmente suspeitos, essa nova palavra, gentrificação, capturou precisamente as dimensões de classe das transformações que estavam em curso na geografia social de muitas cidades centrais e internas. Muitos daqueles que eram mais simpáticos ao processo recorreram a uma terminologia mais anódina - "reciclagem de vizinhança", "modernização", "renascimento" e coisas do tipo - como um meio de atenuar as conotações de classe e raciais da "gentrificação", mas muitos também foram atraídos pelo aparente otimismo da "gentrificação", o senso de modernização, renovação, uma limpeza urbana pelas classes médias brancas".

[18] Tradução livre: "A gentrificação não é mais uma peculiaridade restrita e utópica no mercado imobiliário, mas tornou-se a vanguarda residencial de uma empreitada muito maior: a recriação da paisagem urbana central. Seria retrógrado excluir a remodelação da natureza da gentrificação, supor que a gentrificação da cidade se limitava à recuperação de uma história requintada nos pitorescos moinhos e vielas das cidades antigas, ao invés de se associar a uma reestruturação maior".

Smith (1996, p. 36-37) esclarece que a gentrificação se tornou uma característica da emergente cidade global, mas foi principalmente resultado da presença em centros nacionais e regionais de uma reestruturação econômica, política e geográfica, resultante do processo de acumulação flexível do capital e do desmantelamento do Estado-Providência no que diz respeito à habitação. Por este motivo que Rolnik (2015, p. 29) aponta que as mudanças na forma de provisão de habitação, com a financeirização da moradia, significaram enormes impactos na estruturação das cidades, tratando-se "não apenas de uma nova política habitacional, mas de um complexo urbanístico, imobiliário e financeiro com impactos profundos no redesenho das cidades e na vida dos cidadãos". Assim, a gentrificação na contemporaneidade não se trata mais de um processo esporádico e localizado, como nos primeiros casos estudados, uma vez que transmutou-se em estratégia urbana para atrair capitais em âmbito global, funcionando a partir da articulação entre interesses do setor público e do setor privado, que agem conjuntamente para inserção competitiva das cidades no mercado.

Neste sentido que Sassen (1998), ao abordar o processo de financeirização das cidades, a partir da inserção de algumas cidades no mercado global financeiro, destacou como centrais para o desenvolvimento desse novo núcleo de cidades a desregulamentação dos mercados financeiros, a integração dos mercados mundiais, a especulação imobiliária e a gentrificação comercial e residencial de alta renda. Embora essas dinâmicas fossem identificadas por Sassen nas cidades do mundo altamente desenvolvido e em algumas das principais cidades do mundo em desenvolvimento, como São Paulo, hoje observa-se algumas dessas dinâmicas, como a gentrificação, na maior parte das grandes e médias cidades, diante do avanço do complexo financeiro sobre a moradia e a terra urbana, que atinge um patamar sem precedentes, comprometendo a efetividade do direito à cidade.

Nessa conjuntura, compreender como o processo de guinada neoliberal das cidades, com a financeirização e as estratégias para valorização urbana no mercado global de cidades, como a gentrificação, vem se dando no Brasil e na região metropolitana de São Luís, mostra-se relevante para melhor análise dos conflitos fundiários urbanos que surgem na localidade na contemporaneidade, como é o caso objeto de análise da comunidade Parque Araçagi II, especialmente no que tange ao papel que o Poder Judiciário vem exercendo frente a estes conflitos[19].

[19] Como será visto, o Poder Judiciário é acionado com cada vez mais frequência para dar uma resposta aos conflitos fundiários urbanos, sendo muitas vezes o principal ator neste contexto que determina a remoção de comunidades inteiras, sendo revelante analisar em que medida o Poder Judiciário vem atuando dentro do novo

2.3 As particularidades do contexto brasileiro

Ao contrário dos países da Europa ocidental, nos quais a guinada neoliberal implicou no desmantelamento de um sistema de bem-estar social, inclusive no que diz respeito à habitação pública, o Brasil nunca contou com a efetivação de um sistema de garantia de direitos sociais, de forma que o projeto neoliberal introduzido no final do século XX tem particularidades diversas no país. Embora no contexto brasileiro tenha sido adotado o Estado desenvolvimentista[20] no período do pós-guerra, com forte intervenção estatal na economia, não houve a construção de políticas públicas visando a redução da desigualdade social como ocorreu na Europa (ROLNIK, 2015, p. 266-267). Diversamente, houve um processo de *pauperização absoluta* da classe trabalhadora, resultado não apenas de gastos estatais voltados exclusivamente para o desenvolvimento capitalista, mas também de uma estratégia para maior expansão da economia brasileira (KOWARICK, 1979, p. 64-66). Neste sentido, Rolnik (2015, p. 267) observa que a característica comum entre as experiências consistiu meramente na forte intervenção estatal na economia, vez que "o impulso de modernização vivido no Brasil, entre o final dos anos 1960 e meados dos anos 1970, não foi além da concretização de um processo rápido de industrialização".

A autora analisa que o regime democrático estabelecido no pós-guerra no Brasil foi interrompido por uma ditadura militar que durou mais de vinte anos, a qual bloqueou qualquer avanço social significativo no período, apesar do processo de rápida industrialização que se desenvolvia no país (ROLNIK, 2015, p. 267). O chamado "milagre brasileiro"[21] do período ditatorial, segundo Kowarick (1979, p. 64-66), deu-se através de uma acentuada potenciação da produtividade do trabalho no setor industrial, somado ao decréscimo dos salários dos trabalhadores urbanos e repressão ditatorial às aglutinações da sociedade civil, motivo pelo qual o autor afirma que um dos sustentáculos da retomada do crescimento econômico no país foi a pauperização do trabalhador, nas suas palavras:

---

paradigma jurídico-urbanístico, que prega a observância não apenas do direito à propriedade, mas especialmente do cumprimento da função social da propriedade urbana.

[20] Para entender o Estado desenvolvimentista insta contrapô-lo ao Estado Liberal, que é mínimo ou busca ser mínimo, apenas protegendo os direitos civis e assegurando o cumprimento dos contratos, não devendo interferir na economia, vez que sustenta a ideologia de que a mão invisível do mercado regularia o mesmo. Lado outro, o Estado nacional-desenvolvimentista é aquele que intervém diretamente na economia visando o desenvolvimento econômico. Este Estado desenvolvimentista entrou em crise na América Latina nos anos 1980 em decorrência da crise econômica da dívida externa – que abriu espaço para o consenso de Washington nos países latino-americanos (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012).

[21] O "milagre brasileiro" é como denomina-se a época de elevado crescimento econômico que ocorreu durante o período ditatorial no Brasil, entre final dos anos 1960 e início dos anos 1970, também conhecido como "anos de chumbo".

> Sem pretender extrapolar leis gerais de crescimento para as sociedades periféricas, é conveniente frisar que o ciclo de expansão recente da economia brasileira processou-se através de acentuada potenciação das forças produtivas traduzidas no aumento da produtividade do trabalho no setor industrial que subiu, entre 1968-73, 32%, ao mesmo tempo que o salário mediano dos trabalhadores urbanos, também em padrões reais, decresceu em 15% no período considerado. Não resta dúvida que o assim chamado "milagre brasileiro", à diferença daquele realizado na Alemanha ou Japão, onde os salários reais, entre 1958 e 1970, subiram, respectivamente, 95 e 92%, encontrou um dos seus sustentáculos na *pauperização absoluta* de, pelo menos, a metade dos trabalhadores industriais. (KOWARICK, 1979, p. 64-66)

Um elemento chave da viabilização política do chamado "milagre brasileiro" foi um rígido controle sobre os partidos, sindicatos, órgãos de imprensa e demais grupos da sociedade civil que se opunham ao modelo de crescimento excludente imposto pelo regime militar, de maneira que houve uma contenção das reivindicações operárias e consequências nefastas nos salários das classes trabalhadoras (KOWARICK, 1979, 67-68). É justamente nesse período de *pauperização absoluta* da classe trabalhadora que se dá o processo de intensa urbanização no país[22], o que evidencia que a realidade urbana brasileira, desde a origem, é marcada pela segregação. O resultado desse modelo desenvolvimentista socialmente perverso foi a consolidação de uma das sociedades mais desiguais do mundo, com cidades divididas, em que a maior parte da população carece de atendimento às suas necessidades mais básicas, tais como habitação (ROLNIK, 2015, p. 267). Sobre a ideologia desenvolvimentista que justificava o modelo adotado, discorre Santos (2013, p. 113):

> A ideologia desenvolvimentista dos anos de 1950 e a posterior ideologia do crescimento e do Brasil-potência justificavam e legitimavam a orientação do gasto público em benefício de grandes empresas, cujo desempenho permitiria ao Brasil aumentar suas exportações para poder equipar-se mais depressa e melhor...As administrações locais viam reduzidos os seus recursos próprios e, ainda por cima, perdiam o poder de decisão sobre os recursos que lhes eram alocados. O essencial dos meios que contavam era (e ainda é) destinado aos gastos com a economia, e a própria indigência dos cofres municipais aconselhava a atração de atividades capazes de pagar impostos e, desse modo, ampliar as receitas locais.

Embora o Governo tenha empregado neste período vultosos recursos para o financiamento habitacional, a lógica do mesmo era ditada pela lei do lucro, de forma que apenas os estratos sociais de renda mais elevada que podiam pagar o preço de mercado da construção habitacional (KOWARICK, 1979, p. 60). Neste sentido, Maricato (2013a, p. 155-156) analisa que a aplicação de investimentos consideráveis no Sistema Financeiro de Habitação (SFH) / Banco Nacional de Habitação (BNH), a partir de 1964, não só não rompeu com a dinâmica de ocupação de terras urbanas como aprofundou esse processo, uma vez que

[22] Como analisa Santos (2013, p. 31), entre 1940 e 1980, ocorre a inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira, vez que a taxa de urbanização que era de 26,35%, em 1940, alcança 68,86%, em 1980.

contribuiu para a consolidação de um mercado imobiliário formal restrito a uma pequena parcela da população.

Rolnik (2015, p. 283-284) explana que a lei que cria o BNH foi formulada com a participação dos lacerdistas, um dos grupos civis que apoiaram a intervenção militar, logo após o golpe de março de 1964. Sob a gestão da primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcanti, foram realizadas remoções em massa de favelas, bem como a construção de conjuntos habitacionais, através das Companhias de Habitação – Cohabs. A autora destaca que no período de maio de 1964 a outubro de 1965 foram criadas dezenove Cohabs em todo o país, esclarecendo que a política de construção de casas era parte da Aliança para o Progresso, um programa norte-americano de cooperação com a América Latina com o objetivo de conter a ameaça comunista.

No entanto, conforme discorre a autora, em 1965, outro grupo assume o controle do BNH, dando hegemonia ao segmento empresarial e financeiro, que buscava auferir grandes lucros com o mercado imobiliário, tendo como resultado "a introdução da correção monetária de prestações, o aumento do teto do valor dos imóveis passíveis de serem financiados e isenções tributárias para a indústria da construção civil" (ROLNIK, 2015, p. 284). Posteriormente, em 1966, o BNH converte-se em empresa pública e a partir desse momento torna-se um instrumento de financiamento para a parcela privilegiada da população. É neste mesmo período que é criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que passa, a partir de 1967, a ser a principal fonte de recursos do BNH, fortalecendo o aspecto financeiro do programa, nas palavras da autora:

> A criação do FGTS e sua transformação na principal fonte de recursos para a política habitacional – e de saneamento – no país fortaleceram a dimensão financeira do programa, ao subordinar as decisões sobre para quem, onde, como e de que forma investir em habitação à necessidade de remuneração dos recursos desse fundo. Isso explica, em parte, por que apenas 30% do total de 4,5 milhões de financiamentos habitacionais concedidos através do BNH, entre 1970 e 1986, tenha se dirigido aos setores de menor renda. Explica, igualmente, a diversificação dos investimentos do banco, que na década de 1970 passa a financiar também grandes obras de infraestrutura (ROLNIK, 2015, p. 284).

Neste sentido, Kowarick (1979, p. 69) ressalta que o BNH se tornou um poderoso instrumento de acumulação, pois aqueceu o setor da construção civil, a partir de recursos advindos dos trabalhadores (FGTS), e ainda direcionou seus empreendimentos às classes sociais mais abastadas, trazendo os seguintes dados espantosos: "o BNH, entre 1964 e 1977, aplicou a não desprezível soma de 135 bilhões de cruzeiros financiando 1.739.000 habitações, que foram destinadas, de modo particular, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos". Assim, como jamais o salário do trabalhador incluiu a mercadoria habitação,

mesmo no período desenvolvimentista, "a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização" (MARICATO, 2013a, 155).

Portanto, a ocupação de terras urbanas no Brasil é intrínseca ao processo de urbanização do país, não se tratando de uma ação de esquerda, nem de movimentos que buscam violar a lei, sendo estrutural e institucionalizada, diante de um mercado imobiliário restrito, da ausência de investimentos estatais em políticas públicas sociais e do arrocho salarial, consistindo, dessa forma, em resultado de uma urbanização que segrega e exclui (MARICATO, 2013a, p. 152-155). Não por outro motivo que os dados que envolvem ocupação de terras no país são tão alarmantes[23]. Contudo, como explica Kowarick (1979, p. 69-73), não apenas a habitação foi tratada como instrumento de crescimento econômico neste período desenvolvimentista, mas os serviços de consumo coletivo também, que passaram a ser cobrados de forma totalmente incompatível com os rendimentos das famílias, nas suas palavras:

> Mas não só a habitação passou a ser tratada enquanto instrumento de aceleração econômica. Os serviços de consumo coletivo também passaram a ser geridos através de uma lógica calcada na rentabilidade. Tal fenômeno expressa-se nas taxas cobradas pelo Estado, quando do fornecimento de certos serviços públicos, que, frequentemente, tornam-se incompatíveis com os rendimentos das famílias que deveriam ser beneficiadas. Entretanto, é na criação dos serviços urbanos pelo setor privado que triunfaram os imperativos da expansão do capital: a "solução" dos problemas urbanos tem sido equacionada a partir de vultosos empreendimentos – principalmente, saneamento, sistema viário e de transportes, - que geram enorme massa de excedente e, direta ou indiretamente, uma produção de mercadorias em escala crescentemente ampliada que responde aos interesses lucrativos da dinâmica econômica, servindo como dinamizador do processo de acumulação e trazendo minguados resultados em termos de melhorar os serviços básicos para a reprodução da força de trabalho (KOWARICK, 1979, p. 69-73).

Dado este contexto de urbanização excludente, que gerou um processo denominado por Kowarick (1979, p. 73) de espoliação urbana, "entendido enquanto uma forma de extorquir as camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo", a pauta do direto à moradia e do direito à cidade ganhou importância ímpar no âmbito das lutas dos movimentos sociais e no processo de democratização dos anos 1980, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Um importante ator neste contexto foi o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), criado em 1987, constituído por movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais, pesquisadores, entre

[23] Segundo o Censo 2010 do IBGE, o Brasil tem cerca de 11,4 milhões de pessoas residindo em favelas, a capital brasileira com maior proporção é Belém, com 54,5% da população, seguido de Salvador, com 33,1%, São Luís, com 23%, Recife, com 22,9% e Rio, com 22,2%.

outros. Este Fórum atingiu conquistas significativas no campo institucional, como o capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 e, anos depois, o Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257, de 2001), que vem regulamentar o referido capítulo, os quais estabelecem uma nova ordem jurídico-urbanística, com um novo olhar sobre o direito à propriedade urbana, que deve passar a atender uma função social[24], de forma que há a previsão de uma série de instrumentos urbanísticos que visam garantir o cumprimento desta função social e coibir a retenção especulativa de terrenos[25], bem como a garantia da participação popular no planejamento da cidade.

No entanto, justamente neste momento, o cenário econômico global impõe aos países o projeto neoliberal. Assim, a agenda governamental dos anos 1990 estava voltada à consolidação das instituições de mercado e ao reducionismo estatal no que diz respeito à promoção de direitos sociais[26], buscando transportar para o mercado a promoção de respostas às necessidades sociais, de forma a construir um ambiente *market friendly*. É neste momento também que chega no país o ideário do empreendedorismo urbano, dentro desta lógica de guinada neoliberal (ROLNIK, 2015, p. 270-271). "Competitividade, "empresariamento", planejamento estratégico (por projetos), intervenções pontuais, entre outros enunciados, passam a compor o rol das iniciativas a serem adotadas pelos administradores urbanos" (SÁNCHEZ; CANTO; GUTERMAN; BENEDICTO; PICINATTO, 2005, p. 41). É no espaço metropolitano que estas dinâmicas de modernização, que priorizam os grandes projetos de desenvolvimento urbano (GPUs), ficam mais evidentes, diante dos vultosos recursos públicos concentrados nestas localidades. Os projetos pontuais são apresentados como alternativa ao planejamento urbano tradicional, propondo-se, portanto, um urbanismo de resultado, que busca alcançar crescimento econômico (SÁNCHEZ; CANTO; GUTERMAN; BENEDICTO; PICINATTO, 2005, p. 41-43).

São diversos os exemplos de cidades brasileiras que passam a adotar o planejamento estratégico, ao revés do previsto no capítulo sobre política urbana da

[24] É a municipalidade a responsável pela política urbana, devendo estar previsto no Plano Diretor as exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana. Este Plano Diretor, por sua vez, deve contar com ampla participação popular na sua formulação, execução e acompanhamento, trata-se da diretriz da política urbana da gestão democrática. O objetivo, como aponta Fernandes (2008, p. 48), é o de garantir aos cidadãos o desenvolvimento de suas cidades a partir de um planejamento de acordo não apenas com os interesses dos proprietários imobiliários, mas sobretudo da sociedade civil como um todo.

[25] O art. 182 da Constituição Federal de 1988 prevê no parágrafo 4° a desapropriação, o parcelamento e edificação compulsórios e o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo.

[26] Importante destacar que os gastos públicos não foram diminuídos como o discurso neoliberal sustenta, mas sim reorientados da promoção de direitos sociais para o fomento à aceleração do crescimento econômico, através da criação de um ambiente *market friendly* (ROLNIK, 2015, p. 270). Daí os investimentos públicos direcionados a intervenções urbanas que visam inserir competitivamente a cidade no mercado, frequentemente através de grandes projetos alocados em regiões interessantes para o capital imobiliário.

Constituição Federal de 1988, que estabelece o Plano Diretor, formulado com ampla participação popular, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Por este motivo, Maricato (2013a, p. 144) criticou a importância que a Constituição Federal de 1988 deu ao Plano Diretor, pois na sua concepção as cidades não são um caos por falta de planejamento urbano, mas sim por estes planos estarem dissociados da gestão urbana.[27].

A gestão municipal do Rio de Janeiro foi a primeira a desenvolver um plano estratégico no hemisfério sul, a partir de 1993, quando inspirada no modelo de Barcelona, firma acordo com a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e Federação das Indústrias (FIRJAN), para promoverem o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ), a partir do qual uma nova coalizão de poder local passa a gerenciar a cidade como uma grande empresa, com vistas a inseri-la competitivamente no mercado global de cidades, de forma que determinados fragmentos da cidade foram eleitos para intervenções urbanas, importando ressaltar alguns exemplos de GPUs adotados no período: o Projeto do Teleporto do Rio de Janeiro; Projeto Favela Bairro; o Projeto de Recuperação e Revitalização Urbana da Zona Portuária da cidade do Rio de Janeiro – o Projeto Porto do Rio; o Projeto Píer Mauá e a construção do Museu Guggenheim (PIRES, 2010).

O município de São Paulo também é outro exemplo importante de adoção do planejamento estratégico, através de parcerias entre poder público e iniciativa privada, que buscaram realizar intervenções de requalificação, de forma a promover a valorização urbana, sendo relevante destacar as chamadas Operações Urbanas, existentes desde os anos 1990 e regulamentadas pelo Plano Diretor Estratégico, consistente em intervenções pontuais, destacando-se a Operação Urbana Centro, que existe desde 1997, e visa a recuperação da área central da cidade (UCHÔA, 2014, p. 49-50). Esta tendência é observada também em diversas outras cidades, como Curitiba, Belém, Fortaleza, São Luís[28], entre outras. Este processo de dissociação entre Plano Diretor, legislação e gestão urbana, ao contrário do previsto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, com o desenvolvimento de

[27] Maricato (2013a, p. 124) aponta que o Plano Diretor, cuja obrigatoriedade de execução em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes é estabelecida pela Constituição Federal de 1988, não passa de um plano-discurso, cumprindo um papel ideológico e encobrindo o real direcionamento dos investimentos urbanos, que no caso das metrópoles atende aos interesses de grupos locais, do capital imobiliário e das empreiteiras, de forma que o Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. É exatamente o que se observa quando as gestões passam a criar planos estratégicos e/ou intervenções pontuais que estão deslocados do previsto nos planos diretores municipais, de forma que não passaram por um processo de ampla participação popular, ocorrendo uma despolitização da sociedade civil em relação aos rumos da gestão pública, tudo com vistas a uma suposta inserção competitiva das cidades no mercado.

[28] O contexto de São Luís será abordado no trabalho de forma específica.

planejamentos estratégicos deslocados do previsto no instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana indica um contexto de *cidade de exceção*[29].

Este tipo de gestão urbana voltada à produção de um ambiente interessante para o mercado, a partir da destinação de recursos públicos para empreendimentos pontuais, em geral nas localidades interessantes para o empresariado e capital imobiliário, sob o manto do discurso da requalificação/revitalização urbana, alimenta o processo de gentrificação nas cidades brasileiras, pois, como aponta Uchôa (2014, p. 49), estas intervenções de requalificação promovem um *upgrade* da região, de forma que, com a valorização, os discursos higienizantes são fortalecidos e processos de remoção da população menos abastada das áreas valorizadas passam a ocorrer, visando a substituição da população local por outra de maior poder aquisitivo, nas palavras do autor:

> Durante os últimos 20 anos, a cidade se insere num tipo de gestão compatível com o neoliberalismo – são realizadas intervenções de "requalificação", a partir de parcerias público-privadas, que promovem o *upgrade* cultural da região, gerem o espaço como mercadoria a ser valorizada a despeito das dinâmicas sociais ali existentes, fomentando também discursos higienizantes, ações de vigilância policial e a remoção pontual da população menos abastada (UCHÔA, 2014, p. 49).

Os efeitos dessa guinada neoliberal - com a retração de recursos públicos direcionados à promoção das necessidades sociais básicas e com a orientação destes recursos à construção de um ambiente competitivo nas cidades - obviamente foram nefastos, pois o financiamento habitacional oferecido pelo mercado privado legal não atinge aqueles que têm renda menor que 10 salários mínimos (MARICATO, 2013a, p. 156); o quantitativo e a proporção de pessoas residentes em favelas aumentou significativamente nas principais cidades brasileiras[30] (ROLNIK, 2015, p. 277); as obras de infraestrutura urbana passaram a alimentar fortemente a especulação imobiliária, diante do direcionamento das mesmas aos interesses dos proprietários de terra e do capital imobiliário (MARICATO, 2013a, p. 157); passa a ocorrer um fenômeno de ocupações organizadas em edifícios vazios em várias cidades brasileiras; e as ocupações e os despejos decorrentes de ordens judiciais no âmbito de ações

[29] Vainer (2011, p. 10-12) trabalha com a ideia de cidade de exceção, que seria justamente essa nova forma de regime urbano, de direcionamento aos interesses do mercado, no qual, o estado de exceção se aplica parcialmente, na medida em que, embora haja o funcionamento dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa nas cidades, os aparatos institucionais abdicam de parte de suas atribuições e poderes, tornando a legislação passível de flexibilização, com vistas a atender às necessidades da produtividade e competitividades urbanas.

[30] Rolnik cita como exemplo o caso do município de São Paulo, que em 1973, segundo levantamento da gestão municipal, possuía cerca de 70 mil habitantes residindo em favelas, o que correspondia a 1% da população, ao passo que, em1991, esse quantitativo tinha aumentado para 900 mil habitantes, o correspondente a 9% da população, enquanto, em 2000, passou a contar com 1,2 milhão de habitantes em favelas, o correspondente a 11% da população (ROLNIK, 2015, p. 277).

de reintegração de posse passam a ser comuns (ROLNIK, 2015, p. 278). Importante destacar que as ocupações informais de terrenos urbanos são até toleradas - uma vez que a urbanização brasileira se deu sob a égide da ilegalidade e da autoconstrução - no entanto, nas localidades valorizadas pelo mercado a lei se aplica, verificando-se que é a lei de mercado que se impõe (MARICATO, 2013a, p. 161).

Assim, vê-se que um dos elementos centrais para a sociedade civil da transição política de um regime autoritário para um regime democrático, qual seja, a extensão de direitos sociais - especialmente o direito à moradia e o direito à cidade - foi impossibilitada por uma transição econômica que adotou as orientações neoliberais, tendo como consequência um aumento drástico da pobreza e da desigualdade social (ROLNIK, 2015, p. 273). Mesmo quando o Governo Federal retoma em 2009 o direcionamento de investimentos significativos para habitação e saneamento, após quase trinta anos de estagnação, passando a adotar novamente uma concepção de Estado desenvolvimentista[31], as cidades tomam rumos ainda mais desastrosos (MARICATO, 2013b, p. 22), uma vez que é neste período, do governo de coalizão liderado pelo Partido dos Trabalhadores, que ocorre o avanço da financeirização da terra e da moradia no país, tendo como consequência um agravamento do caos urbano no Brasil (ROLNIK, 2015, p. 279).

Importante destacar que esse fenômeno de financeirização da terra e da moradia no país começa a ser observado a partir do final dos anos 1990, quando iniciam processos de "mudanças consideráveis no setor de incorporação residencial, com fusões, aquisições e entrada de *equity funds* e *asset management companies* nas empresas" (ROLNIK, 2015, p. 290)[32]. Insta ressaltar também que o início deste movimento de financeirização foi possível

[31] O modelo de Estado desse período é identificado por diversos autores como modelo neodesenvolvimentista. Como explica Sousa Santos (2013, p. 90-91), no início do século XXI o padrão de desenvolvimento passou a apresentar novas características, decorrentes de mudanças significativas no contexto global, como a emergência dos BRICS (Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul) e a chegada de governos progressistas no início da década de 2000 em vários países da América Latina. Estes governos imprimiram ao modelo de desenvolvimento neoliberal um perfil próprio, criando um novo regime de acumulação, mais nacionalista e estatista - o neodesenvolvimentismo. Boito Júnior (2012, p. 69-70) define o neodesenvolvimentismo como o desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico, indicando a existência de diferenças significativas em relação ao desenvolvimentismo do período de 1930-1980 no Brasil, destacando três delas – índices de crescimento econômico mais modestos; concentração nos setores de processamento de produtos agrícolas, pecuários ou de recursos naturais e nos segmentos de baixa densidade tecnológica da indústria de transformação; e ampla liberdade às forças de mercado. Este modelo neodesenvolvimentista no Brasil priorizou os interesses do mercado imobiliário e das empreiteiras, uma vez que implicou em vultosos recursos destinados a estes atores e total abandono da agenda da reforma urbana.

[32] Rolnik (2015, p. 290-292) cita diversos casos neste sentido, como o da Cyrela, empresa familiar fundada em São Paulo nos anos 1960, que se associa, em 1996, à IRSA, incorporadora argentina, para criar a Brazil Realty; da Gafisa, empresa também familiar com atuação no Rio de Janeiro desde os anos 1950, que foi adquirida em parte pela GP Investments, em 1997. Este mesmo movimento, de entrada de fundos de investimento internacionais, é observado de forma mais intensa nos anos 2000, podendo-se citar os casos da Even, MRV e PDG.

diante da regulamentação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI[33], no mesmo período, momento no qual o país passou a seguir a tendência internacional de financeirização do mercado imobiliário, não só no que tange ao consumo, mas também à produção, embora apenas nos anos 2000 o país tenha alcançado condições econômicas ideais para a financeirização da habitação, uma vez que neste período o Governo Federal passa a adotar uma política de redução de juros[34], barateando o crédito e aquecendo a economia, bem como de valorização do salário mínimo, tendo como resultado uma grande demanda habitacional, pois diversas famílias que anteriormente não se enquadravam nos critérios de mutuários, passaram a atingir níveis de renda adequados para o acesso ao crédito (ARAGÃO, 2016).

Como explica Carvalho (2018, p. 22-26), que se refere ao período de crescimento econômico dos anos 2000 como "Milagrinho brasileiro"[35], o estímulo ao consumo se deu tanto pelas políticas de redistribuição de renda adotadas no período quanto pelo processo de inclusão financeira. A autora analisa que as transferências de renda através do Programa Bolsa Família[36] e a valorização mais acelerada do salário mínimo[37], levaram a alterações no padrão de consumo e na estrutura produtiva no país, que possibilitaram um dinamismo do mercado interno e do mercado de trabalho, que vigorou até 2010. Assim, "produtos consumidos apenas pelos mais ricos passaram a ser consumidos também pela população de baixa renda" (CARVALHO, 2018, p. 23). Lado outro, o processo de inclusão financeira, com o aumento da carteira de crédito às famílias, impulsionado inicialmente pelas operações com recursos livres e posteriormente pela expansão do crédito direcionado, completaram o pacote de estímulo ao consumo, inclusive no que diz respeito ao setor habitacional, nas palavras da autora:

> O saldo acumulado de operações de crédito, que representava 25,5% do PIB em janeiro de 2002, alcançou 49,2% do PIB em dezembro de 2012. Dentro desse total, o saldo da carteira de crédito de pessoas físicas aumentou dez pontos percentuais em relação ao PIB nos últimos dez anos, passando de 14% em março de 2007 para mais

[33] No SFI, regulamentado pela Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997, os recursos utilizados para o financiamento de imóveis vêm de investidores do setor imobiliário, como bancos e financeiras.
[34] Entre 2003 e 2004, a taxa básica de juros caiu de 25,36% para 16,3%, enquanto a inflação decresceu de 17,24% para 7,71 (ARAGÃO, 2016).
[35] Milagrinho brasileiro diz respeito ao perído da década de 2000, quando a taxa de crescimento média salta para 3,7% no Brasil, ao passo que nos anos 1980 e 1990 era de 2,1% (CARVALHO, 2018, p. 13).
[36] O Programa Bolsa Família trata-se de um programa federal destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de até R$ 154, 00 (cento e cinquente e quatro reais) mensais, consistente na transferência mensal em dinheiro, associada ao acesso aos direitos sociais básicos (CAIXA, 2019).
[37] Neste sentido, Maricato (2013b, p. 37) aponta que não há dúvida que as políticas sociais implementadas pelo governo Lula e continuadas pela gestão de Dilma Rousseff fizeram diferença na vida de milhões de brasileiros, destacando o Bolsa Família, Crédito Consignado, Programa Universidade para todos – ProUni, Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e Programa Luz para Todos, ressaltando ainda que foi garantido um aumento real do salário mínimo de cerca de 55% entre 2003 e 2011.

> de 24,9% em dezembro de 2016. Esse crescimento foi muito mais rápido entre 2003 e 2009 do que no período seguinte, que se inicia em 2010. O aumento da carteira de crédito às famílias foi impulsionado inicialmente pelas operações com recursos livres, que reúnem todas as linhas de financiamento ao consumo, e depois, em menor escala, pela expansão do chamado crédito direcionado – concedido primordialmente pelos bancos públicos para financiamento habitacional e rural. Enquanto o crédito livre engloba financiamentos em que os bancos delimitam livremente a taxa de juros, o crédito direcionado se dá, de forma geral, com taxas de juros mais baixas e prazos maiores, tal como determinado por políticas públicas. Dentro da categoria dos financiamentos pessoais com recursos livres, a introdução do crédito consignado possibilitou que aposentados, servidores públicos e uma parcela de trabalhadores – a depender do sindicato a que estavam vinculados – obtivessem acesso a crédito com taxas de juros relativamente mais baixas e prazos maiores (CARVALHO, 2018, p. 25-26).

Neste sentido, é nos anos 2000 que se observa uma maior reestruturação do setor da construção civil, com a abertura de capital das principais empresas construtoras[38], com o fortalecimento de securitizadoras ligadas a estas empresas e intensa produtividade no que tange à empreendimentos imobiliários. A estratégia de financeirização destas empresas possibilitou a captação de vultosos recursos no mercado secundário, tornando-as menos dependentes do Sistema Financeiro Habitacional, o que proveu um grande impulso às construtoras (ARAGÃO, 2016). No entanto, com a crise das hipotecas *subprime* de 2007/2008, há uma forte queda no preço das ações das empresas brasileiras de construção civil e ameaça de quebra do setor, o que poderia acarretar no fracasso da estratégia econômica do governo brasileiro (ROLNIK, 2015, p. 300), motivo pelo qual demandou uma grande ação estatal com vistas a assegurar o salvamento das incorporadoras financeirizadas, nas palavras de Aragão (2016):

> Dado o cenário internacional negativo que sucedeu à crise imobiliária americana, investidores redirecionaram suas aplicações para mercados mais seguros acarretando em uma drástica queda no preço das ações das empresas brasileiras de construção civil. A velocidade das transformações no mercado financeiro demandou uma ação do Estado para assegurar a compra do estoque estava sendo produzido, assim como evitar a paralisação de obras que contavam com a liquidez proveniente da venda de títulos imobiliários no mercado secundário. Neste sentido, foi indispensável a mudança da política nacional de habitação, antes baseada no protagonismo do Estado (tal qual predizia o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS), para um modelo de mercado baseado no crédito. Desta forma, a habitação de interesse social entrou no leque de produtos negociados por estas empresas.

Como aponta Rolnik (2015, p. 299-301), em 2007, as incorporadoras, diante do mercado habitacional aquecido, haviam feito um enorme estoque de terrenos e estavam

[38] A abertura de capital da Cyrela Brazil Realty deu-se em 2005; da Gafisa em 2006; da MRV Engenharia, Even e PDG em 2007. Como aponta Rolnik (2015, p. 293), em 2014, 22 empresas do setor imobiliário já estavam listadas na Bovespa, entre as quais 9 concentravam 100 bilhões de reais, o correspondente a quase 620 quilômetros quadrados de solo urbano.

preparadas para o lançamento de aproximadamente 200 mil unidades habitacionais[39], operação que, por conta dos efeitos da crise das hipotecas *subprime,* estaria comprometida sem a intervenção estatal. Deste modo, os empresários atingidos, liderados pela Gafisa, passaram a intensificar o *lobby* junto à Fazenda para a implementação de um pacote habitacional que viabilizasse a compra pelo Governo das 200 mil unidades habitacionais, objetivando salvar as incorporadoras financeirizadas da quebra do setor e ao mesmo tempo servir como medida contracíclica à crise capitalista iniciada no segmento de hipotecas *subprime* que estava ganhando escopo global, visando garantir empregos e crescimento no cenário internacional desfavorável.

O resultado dessa articulação foi o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no início de 2009, instituído pela Lei n. 11.977/2009, que apresenta pioneiramente uma política habitacional com subsídios diretos do Governo Federal (MARICATO, 2013b, p. 39). Assim, ao contrário do que ocorria com o SFH, no qual o subsídio para a moradia de baixa renda se dava de duas formas, a primeira através da doação de terrenos e infraestrutura, o que cobria parte dos empreendimentos, e a segunda através das taxas de juros e empréstimos feitos com recursos do FGTS, na política habitacional do PMCMV os subsídios são explícitos e dados diretamente aos compradores dos imóveis, deixando a oferta e a produção a cargo da iniciativa privada[40] (MAGNABOSCO, 2011, p. 83-89).

O referido programa tinha o propósito de consistir na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia com a estratégia de crescimento econômico e geração de empregos. Com relação ao salvamento das incorporadoras financeirizadas, as mesmas não apenas recuperaram o valor de suas ações na Bolsa logo após o lançamento do PMCMV, como também tiveram estes valores impulsionados, sendo altamente beneficiadas pelo programa. Além disto, o PMCMV impulsionou o crédito habitacional, que passou de 1,55% do PIB, em 2006, para 3,48%, em 2010, e 6,73%, em 2013; bem como o setor da construção civil, que cresceu 47,1% no período 2003-2013 (ROLNIK, 2015, p. 301-306). No entanto, como ressalta Rolnik (2015, p. 309), "de pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o PMCMV transformou-se na política

[39] Como aponta Maricato (2013b, p. 40), em 2007, 17 empresas brasileiras de construção e incorporação já haviam aberto capital na bolsa de valores e compraram um estoque de terras que estava justamente aguardando fundos para a provisão de moradias, o que veio a ocorrer com o Programa Minha Casa Minha Vida.

[40] Como aponta Magnabosco (2011, p. 90), estas mudanças no modelo de subsídios no Brasil aproximou ao padrão das políticas adotadas no Chile.

habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário".

O efeito colateral do PMCMV somado ao Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC)[41] consistiu em um *boom* imobiliário sem precedentes (MARICATO, 2013c, p. 23). Os preços imobiliários passaram a crescer acima da inflação, bem como dos custos de construção e dos aumentos de renda[42]; especialmente as áreas centrais da cidade tiveram uma verdadeira explosão de preços (ROLNIK, 2015, p. 311); a fronteira de expansão urbana foi ampliada, pois os pobres passaram a ser expulsos para a periferia da periferia, tanto pelo aumento dos valores imobiliários, quanto pelos despejos, que foram intensificados, e incêndios suspeitos em ocupações localizadas em áreas valorizadas (MARICATO, 2013c, p. 24). Por este motivo que Maricato (2013b, p. 49) afirma que distribuição de renda não garante "distribuição de cidade", pois apesar da ampliação do mercado, que passou a incluir a classe média, e do maior programa habitacional da história do país, a agressividade com que o capital imobiliário assumiu o mercado de terras, sem qualquer regulação, teve como resultado cidades ainda mais segregadas e trabalhadores urbanos privados da possibilidade de adquirir moradia adequada.

Neste viés, Ribeiro, Boulos e Szermeta (2014) analisam que a especulação imobiliária reverteu os possíveis efeitos positivos do PMCMV frente ao déficit habitacional. Em que pese o número significativo de unidades habitacionais produzidas pelo programa, a enorme valorização imobiliária impediu resultados positivos, diante da multiplicação do número de sem-teto, que não suportaram os alugueis abusivos. Ademais, os autores também destacam problemas intrínsecos ao programa, que em geral atende mais à lucratividade dos empresários do que ao segmento que compõe a maior parte do déficit habitacional, consistente na população que recebe de 0 a 3 salários mínimos[43], tratando-se de um traço histórico das políticas habitacionais do país[44], motivo pelo qual concluem que:

---

[41] O PAC, consistente em investimentos em obras de infraestrutura econômica e social, foi lançado em 2007. O PAC II foi lançado em 2009, concomitante ao lançamento do PMCMV (MARICATO, 2013c, p. 23).

[42] Destaca-se que entre janeiro de 2008 e setembro de 2012, os preços imobiliários crescerem 184,9% no Rio de Janeiro e 151, 3% em São Paulo, processo que ocorreu também em diversas outras cidades (MARICATO, 2013b, p. 42)

[43] 78,2% da demanda habitacional se concentra em famílias com renda de até 3 salários mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

[44] Os dados evidenciam que mais de 60% das unidades contratadas atendem às faixas 2 e 3 do programa, justamente o extrato social que possui melhores condições de se inserir no mercado imobiliário (BRASIL, 2016). Ademais, na Faixa 1, a prioridade tem sido a construção de novas unidades, inibindo outras soluções habitacionais, tais como a urbanização de assentamentos precários e a construção em parceria com entidades organizadoras (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017, p. 609). Essa prioridade inibe o combate ao déficit habitacional qualitativo, que é bastante significativo no país, consistindo, segundo dados da Fundação João

> Enquanto o capital imobiliário for o grande agente da remodelação urbana, livre de regulamentações mais efetivas, qualquer política está fadada ao fracasso. Aumentam os recursos para urbanização de favelas e saneamento, mas novas favelas surgem em escala ainda maior. Aumentam a meta do MCMV, mas a cada dia surgem novos sem-teto que não podem mais suportar os aluguéis abusivos (RIBEIRO; BOULOS; SZERMETA, 2014).

Diante deste contexto que Maricato (2013b, p. 49-50) argumenta que sem reforma urbana não haverá de fato desenvolvimento, mas sim crescimento com intensa desigualdade social, uma vez que "a lógica dominante da atual "máquina de crescimento" que insufla nossas cidades não é, como sabemos, a da racionalidade social ou ambiental, mas é sim formada pelos interesses dominantes que lideram os demais"[45], sendo crucial, portanto, reconhecer que, apesar das conquistas institucionais, as cidades foram atropeladas pela voracidade do *boom* imobiliário. Rolnik (2015, p. 325) destaca que se deve somar aos motivos do abandono da plataforma de reforma urbana o fortalecimento do empreendedorismo urbano, que foi intensificado consideravelmente neste período de avanço da financeirização do mercado imobiliário no país, nas suas palavras:

> Porém, não é possível compreender a derrota política da plataforma de reforma urbana no interior da coalizão governamental pós-2006 – justamente quando esta ganha musculatura financeira para implementar sua agenda – sem apontar para a emergência e o fortalecimento do "ajuste urbano" nas práticas e narrativas das gestões locais no mesmo período. No início da última década, enquanto o Movimento pela Reforma Urbana procurava fomentar o debate em torno da desmercantilização do solo urbano em várias cidades brasileiras, planos estratégicos eram desenhados para reposicionar as cidades no âmbito da competição global através da atração de investimentos internacionais – plataforma neoliberal de resposta à crise. Essa plataforma surgiu de uma espécie de consenso geral no mundo capitalista avançado de que benefícios seriam obtidos por cidades que assumissem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico.

Ganha destaque neste cenário de intensificação do *marketing urbano* a associação das obras de requalificação urbana com megaeventos, tais como a Copa do Mundo da Fifa e os Jogos Olímpicos, como estratégia de legitimar este modelo de urbanismo com eventos popularmente aceitos (FERREIRA, 2014, p. 9). Como explica Ferreira (2014, p. 10), o que torna estes megaeventos tão disputados são justamente as obras que impulsionam, as quais alimentam os mercados da construção civil, fundiário e imobiliário, uma vez que "junto a estádios, ginásios ou pavilhões, estruturam-se empreendimentos comerciais e bairros de negócios e são construídas importantes vias de acesso que interessam especialmente aos

---

Pinheiro (2018), em cerca de 9, 692 milhões de domicílios (domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura.

[45] Esta influência das empreiteiras no direcionamento do orçamento público e empreendimentos urbanos é explicada também pela relação de dependência dos políticos, vez que desde a redemocratização as empreiteiras se tornaram as principais financiadoras de campanhas políticas (ROLNIK, 2015, p. 346-347).

organizadores e raramente são prioritários para a cidade". No entanto, como aponta Maricato (2014, p. 17), estes megaeventos tão disputados têm como marcas, em regra, endividamento, especulação imobiliária e gentrificação, o que explica a contribuição dos mesmos para a intensificação do contexto de crise urbana que já estava vigente no país em razão do *boom* imobiliário, com prejuízo considerável à população mais pobre, nas palavras de Ferreira (2014, p. 13):

> A proliferação de empreendimentos imobiliários de alto padrão nas proximidades dos estádios e outras obras emergenciais provocam um duplo processo de expulsão da população mais pobre, seja pela remoção sumária e violenta dos assentamentos, seja pela expulsão "natural" decorrente da forte e nada regulada valorização imobiliária consequente. A Copa e os Jogos, neste sentido, acirram nosso *apartheid* urbano.

O resultado deste contexto de especulação imobiliária e exclusão urbanística/periferização foi um aumento exponencial das ocupações organizadas por trabalhadores sem-teto nas principais metrópoles do país, destacando-se que apenas na cidade de São Paulo foram quase setecentas novas ocupações entre 2013 e 2014 (BOULOS, 2015, p. 17). Consequentemente, trata-se de um contexto também de intensos conflitos fundiários urbanos, em que de um lado se encontram aqueles sem opções para moradia - os espoliados urbanos - e de outro o Estado ou proprietários particulares de terra, que frequentemente sequer exercem sua função de proprietários, que seria prover destinação social a sua propriedade, conforme os ditames da nova ordem constitucional, mas que visam majoritariamente os benefícios econômicos da especulação sobre seus terrenos, uma vez que os alvos das ocupações "são sempre terrenos ou edifícios que estavam há tempos em situação de abandono" (BOULOS, 2015, p. 17).

Não por outro motivo, o descontentamento com a qualidade de vida urbana tornou-se uma pauta central das manifestações no país em 2013. O movimento que ficou conhecido como as Jornadas de Junho, liderado inicialmente pelo Movimento Passe Livre, teve como estopim o aumento das passagens do transporte público, mas desencadeou protestos mais amplos, de maneira que no dia 13 de junho já havia se transformado num protesto generalizado, nas palavras de Harvey (2018, p. 191):

> Liderados pelo Movimento Passe Livre, que há muito vinha se mobilizando a favor do transporte gratuito para os estudantes, os protestos anteriores haviam sido em larga medida ignorados. No início de junho de 2013, porém, o aumento das passagens do transporte público desencadeou protestos mais amplos. Muitos outros grupos, inclusive de anarquistas *black blocs*, surgiram para defender os manifestantes a favor do "passe livre" e outros quando estes sofreram repressão policial. No dia 13 de junho, o movimento já havia se transformado em protesto generalizado contra a repressão policial, o fracasso dos serviços públicos em atender

> às necessidades sociais e a deterioração da qualidade de vida urbana. Somaram-se aos motivos de descontentamento os enormes gastos de recursos públicos para sediar megaeventos como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, em detrimento do interesse público, mas em benefício – como amplamente se compreendia – dos interesses corruptos de empreiteiras e construtoras.

Contudo, como aponta Ferreira (2014, p. 14), as manifestações que haviam iniciado com protestos legítimos, passaram a ser manipuladas pela grande mídia e setores mais conservadores da sociedade, que as transmutaram em um movimento oposicionista antidemocrático, que acabou contribuindo para desestabilizar o governo da presidenta Dilma Rousseff, que veio a sofrer um golpe parlamentar em 2016. Neste sentido, Jessé Souza (2016, p. 87-90) afirma que as Jornadas de Junho marcam o ponto de virada da hegemonia ideológica, uma vez que até aquele momento a presidenta Dilma gozava dos mais altos índices de aprovação no seu governo[46]. Os protestos que inicialmente eram tratados pela mídia como vandalismo passaram a ser tratados como pacíficos e iniciou-se uma ênfase às pautas federalizadas, tais como os gastos com a Copa do Mundo, a PEC 37 e contra a corrupção. A mídia auxiliou também na criação moral e estética do movimento contra o governo federal: "os ritos passaram a ser cantar o hino nacional, vestir a camisa da seleção, ter a cara pintada e usar a bandeira nacional" (SOUZA, 2016, p. 91). O público do movimento também alterou substancialmente, vez que passou de jovens estudantes para famílias de classe média com perfil de renda alta (SOUZA, 2016, p. 91). No dia 20 de junho de 2013, o fim da corrupção já havia se tornado a pauta central do movimento e iniciou-se um processo de demonização da política, nas palavras do autor:

> Os partidos políticos foram demonizados, já que, como sabemos, apenas os partidos de esquerda têm capilaridade e militância. Estes seriam vistos com desconfiança, já que se começa aqui a criminalizar a política enquanto tal, o que só aumentaria com manipulação midiática da operação Lava Jato. Como em todos os movimentos autoritários, os militantes viriam a se perceber como únicos defensores da nação como um todo, "representando o Brasil" de modo indiviso e apartidário. É a política dos pretensos apolíticos. Para o Jornal Nacional, as manifestações, dominadas pelo público que a imprensa chamava à rua, passavam a ter qualificação de uma verdadeira "festa pacífica e democrática" (SOUZA, 2016, p. 92).

Como analisa Souza (2016, p. 124-125), este processo foi intensificado com a operação Lava Jato, que abarcou o discurso anticorrupção, de forma que, de dezembro de 2014 até abril de 2016, a população sofreu um bombardeio midiático, fruto de amplo material ilegal fornecido pelo aparelho jurídico-policial, o que insuflou os movimentos da sociedade civil, que realizou protestos maciços em março, abril e agosto de 2015 em mais de duzentas

[46] Era de 79% o contentamento com o governo Dilma Rousseff em março de 2013 – sua maior aprovação histórica – ao passo que em junho de 2013 passou para 71%, o que já dava sinais da possibilidade dos protestos serem canalizados para atingir a presidenta (SOUZA, 2016, p. 91).

cidades do país, motivo pelo qual o autor afirma que "a combinação de vazamentos seletivos ilegais e dramatização midiática com os protestos de rua se revelaram esmagadores". Em decorrência deste cenário, o governo, que se viu acuado, aderiu a algumas pautas da oposição, especialmente no campo econômico, quando passou a adotar um ajuste fiscal suicida. Como explica Carvalho (2018, p. 97-101), sob o comando de Joaquim Levy como ministro da Fazenda, o governo prometeu ajuste fiscal rápido e retomada da confiança, mas entregou crescimento da dívida pública e da inflação, bem como queda do PIB[47]. Lado outro, no campo político, o governo deu apoio às investigações da operação Lava Jato. Estes dois pontos são apontados por Souza como fatais, pois vieram a contribuir para o golpe parlamentar que se consolida em abril de 2016 (SOUZA, 2016, p. 127).

Dado este contexto, o Brasil entrou em uma das piores recessões econômicas da sua história, ainda não superada, bem como em uma crise política aguda, com forte ascensão da ala conservadora e do receituário neoliberal. Em relação à realidade urbana, isso significa intensificação dos efeitos deletérios da financeirização da moradia, vez que muito mais gente passa a não ter condições de custear moradia, diante do crescimento do desemprego e da desvalorização real do salário mínimo, ao passo que os investimentos públicos em políticas sociais são retraídos, minimizando as possibilidades de prover moradia adequada às famílias brasileiras. Como aponta Rolnik (2018), a resposta que o Estado vem dando consiste numa política de remoções em massa, sem oferecer qualquer alternativa às famílias, motivo pelo qual são verdadeiros estímulos a novas ocupações. Se, por um lado, diante do contexto de crise fiscal e austeridade, há diminuição de remoções motivadas por obras e intervenções públicas, por outro, há um recrudescimento do número de ocupações removidas por conta de reintegrações de posse[48] (LINS; ROLNIK, 2018, p. 39).

Neste sentido, importante destacar os dados do Observatório de Remoções da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP), que indicam que de janeiro de 2017 a março de 2019, 22 mil famílias sofreram processos de remoção na Região Metropolitana de

[47] Como explica Carvalho (2018, p. 101-104), embora o ministro da Fazenda tenha sido substituído por Nelson Barbosa em dezembro de 2015, não há uma alteração substancial da equipe econômica, de forma que a própria base do governo já protestava contra o ajuste fiscal de Dilma e sugeria uma reforma tributária progressiva e outras formas de reequilibrar as contas. No entanto, em meio à crise política, o impacto do ajuste fiscal sobre o crescimento, sobre a inflação e sobre a vida da população ficava em segundo plano, vez que a prioridade era realizar acordos capazes de atender às pressões dos setores com maior influência.

[48] Relatório Bianual, referente aos anos de 2017-2018, do Observatório de Remoções, também é destacado que este contexto de crise fiscal fortalece a agenda de privatizações e o surgimento de novas modelagens urbanas, ressaltando o fortalecimento das parcerias públicos privadas e de projetos que geram remoções (LINS; ROLNIK, 2018, p. 40).

São Paulo, ao passo que pelo menos outras 151 mil famílias estão ameaçadas[49]. Dado de relevância ímpar é que dessas 22 mil famílias removidas, 69% das remoções teve como justificativa Ações de Reintegração de Posse, o que evidencia a importância do Poder Judiciário neste processo de expulsão da população pobre destas localidades, revelando-se um ator fundamental no processo de gentrificação na cidade-mercadoria (LABCIDADE, 2019). Situação semelhante se verifica em outras regiões do país[50], tais como na região metropolitana de São Luís, localidade objeto desta pesquisa, que será abordada em detalhes no próximo capítulo. É justamente esta discussão, sobre o papel que o Poder Judiciário vem assumindo frente aos conflitos fundiários urbanos no país e sobre a importância que uma atuação no campo hegemônico[51], de salvaguarda do patrimonialismo, tem para perpetuação do processo de espoliação urbana no país, e, consequentemente, para a não efetivação do direito à cidade, que ganhará ênfase ao longo do trabalho.

[49] As principais justificativas das ameaças de remoção existentes na Região Metropolitana de São Paulo, segundo mapeamento do Observatório de Remoções da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP), são: famílias residindo em áreas de risco; reintegrações de posse e urbanização de favelas (LABCIDADE, 2019).

[50] Ver Relatório Bianual, referente aos anos de 2017-2018, do Observatório de Remoções, que traz dados referentes à Região Metropolitana de São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza (LINS; ROLNIK, 2018).

[51] Sousa Santos (2011, p. 34-36) esclarece que existem dois grandes campos em relação ao Judiciário. Um campo hegemônico, dos interesses econômicos, que reclama por um Judiciário que garanta a salvaguarda dos direitos de propriedade, e um outro campo, contra-hegemônico, que reconhece os processos de mudança constitucional e enxerga o direito e os tribunais como instrumentos de reivindicação de direitos

3 CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS: ANÁLISE DO CASO DA COMUNIDADE PARQUE ARAÇAGI II

> *"Uma casa é uma vida, é um lar, uma coisa que se faz para os filhos, para os netos, para dar o direito de viver sossegado. Porque uma casa é sossego. Se você não tem casa não tem sossego".*
>
> Líder comunitário do Parque Araçagi II, entrevista concedida em 23.02.2019.

O direito à cidade, não obstante o seu reconhecimento no capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, que garante o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, encontra-se em constante disputa. Apesar do avanço da ordem jurídico-urbanística recém instituída no país, eleger o Plano Diretor como cerne da política de desenvolvimento e expansão urbana em um país com um histórico de planejamentos urbanos totalmente dissonantes da cidade real e do verdadeiro direcionamento dos investimentos urbanos, talvez não tenha sido a melhor opção. Em um contexto de guinada neoliberal, com o avanço da financeirização da terra e da moradia, a gestão urbana tem seguido os mesmos caminhos, priorizando intervenções nas localidades interessantes para as elites e para o capital imobiliário, como se percebe na região metropolitana da Grande São Luís no eixo Ponta D`areia/Renascença-Araçagi, alimentando a gentrificação nas localidades de expansão do complexo imobiliário, tornando distante a efetivação de um espaço urbano democrático e equitativo.

Neste cenário, o "nó da terra"[52] na região está cada vez mais apertado, com constantes conflitos em torno da posse das terras valorizadas, protagonizados por aqueles que buscam resistir e existir na cidade. Um Poder Judiciário com atuação conservadora e patrimonialista completa a conjuntura de rompimento com o novo paradigma jurídico-urbanístico, que sequer chegou a ser incorporado na prática da magistratura, que atua predominantemente considerando as normas civilistas isoladamente. No âmbito das ações possessórias ainda prevalece a desconsideração da função social da propriedade urbana, aspecto que fica ainda mais prejudicado diante da ausência de parâmetros legais neste sentido, vez que o Plano Diretor que deve definir as exigências fundamentais para definição do cumprimento ou não da função social da propriedade urbana, o que muitas vezes não ocorre

[52] Conceito utilizado por Maricato em diversas obras, dentre elas no livro "A Cidade do Pensamento Único", para tratar da problemática do acesso à terra no país, que remete à Lei de Terras (Lei nº. 601/1850).

de forma objetiva. Esta é uma questão legal significativa, que o Poder Judiciário não poderia e nem deveria ficar à margem.

A partir do estudo do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada no bairro Araçagi, no município de São José de Ribamar/MA, adotado como caso paradigmático da temática abordada na pesquisa, se pretende neste capítulo aprofundar a discussão sobre as consequências das dinâmicas do neoliberalismo no que diz respeito ao espaço urbano, dando-se enfoque ao fenômeno de gentrificação na localidade, bem como sobre o papel que o Poder Judiciário vem assumindo diante dos conflitos fundiários urbanos decorrentes desta conjuntura e qual papel ele poderia/deveria assumir, com base no paradigma jurídico-urbanístico inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

3.1 A região metropolitana da Grande São Luís/MA na era da financeirização: a intensificação dos conflitos fundiários urbanos

A região metropolitana da Grande São Luís - RMGSL, composta por treze municípios[53], conta com uma população de 1.621.102 habitantes (IBGE, 2018), a maioria concentrada na Ilha do Maranhão – formada pelos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa[54]. Nas últimas décadas vem ocorrendo um fenômeno de intensa valorização no preço dos terrenos e imóveis urbanos na RMGSL[55], muito em razão das investidas do capital imobiliário na localidade e de uma gestão urbana que atua priorizando os interesses do mesmo, dissociada do novo paradigma jurídico-urbanístico inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), vez que promove intervenções urbanas seletivas, que alimentam um processo de gentrificação na região, e pouco se empenham em regular a expansão urbana, que vem sendo ditada, cada vez mais, pelo mercado imobiliário. As gestões municipais, neste sentido, têm se "mostrado alheias" às estratégias adotadas pelo setor imobiliário, que literalmente tomou as cidades da região (SHIRAISHI NETO; LIMA; SERRA, 2019, no

[53] Conforme disposição da Lei Complementar n. 174, de 25 de maio de 2015, a RMGSL é composta por treze municípios, quais sejam, Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís.

[54] Isso se dá essencialmente por conta da população da capital São Luís, que conta, segundo estatísticas do IBGE (2018), com 1.094.667 habitantes.

[55] Embora não sejam possíveis dados mais precisos quanto ao percentual de aumento do preço dos imóveis e alugueis na região, visto que os municípios da RMGSL não são monitorados pelo Índice FipeZap, primeiro indicador a fazer um acompanhamento sistematizado da evolução dos preços do mercado imobiliário brasileiro, o que se observa é que na última década esses preços tiveram uma grande alta e mesmo no cenário de crise econômica atual não tiveram uma baixa significativa.

prelo). Não por outro motivo, o Maranhão conta com o metro quadrado mais caro do Nordeste (O IMPARCIAL, 2017) e São Luís é a capital com o custo de vida mais alto do Nordeste (O IMPARCIAL, 2019).

Obviamente que este contexto de *boom* imobiliário na RMGSL está alinhado com o cenário nacional de ampla injeção de recursos públicos no capital imobiliário/financeiro, através das políticas neodesenvolvimentistas, tais como PMCMV, conforme já abordado no tópico 2.3. Consoante dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR (2019), foi contratado, no Maranhão, desde o surgimento do PMCMV, apenas na Faixa 1, que atende famílias com renda até R$ 1.800, 00, o quantitativo de 136.541 unidades. Destas, 43.269 unidades foram destinadas à RMGSL, ao passo que 42.157 destas unidades foram destinadas aos municípios da Ilha do Maranhão[56]. Estas amplas forças providas ao complexo imobiliário-financeiro, somado ao incremento do poder aquisitivo das famílias no mesmo período, permitiram a expansão deste complexo para além do eixo sul-sudeste, chegando a outras regiões do país, como o Nordeste, o que ocorreu muitas vezes em parceria com incorporadoras locais. No Maranhão, importa destacar a expansão para a RMGSL de quatro incorporadoras financeirizadas, que passaram a deter o controle do mercado de terras junto às empresas locais e regionais: Gafisa[57], MRV[58], Cyrela[59] e PDG[60]. Estas incorporadoras nacionais financeirizadas, somadas às incorporadoras regionais, contribuíram nos últimos anos consideravelmente para a remodelação da paisagem urbana da RMGSL, que passou a contar com diversos empreendimentos imobiliários voltados para as classes média e alta, o que contribuiu para a valorização intensa de diversos bairros da região, principalmente os localizados próximos à praia[61].

Paralelo às investidas, cada vez mais intensas, do capital imobiliário sobre a região, observa-se uma gestão urbana consagradamente associada aos interesses do mesmo, em que pese o novo paradigma jurídico-urbanístico. Historicamente, nos municípios da RMGSL o planejamento urbano tem desempenhado um papel escuso, o que pode ser ilustrado pelo contexto do principal município da região, a capital. São Luís soma três planos diretores,

---

[56] Importa destacar que lamentavelmente, por conta do sigilo bancário, o MDR negou o acesso à pesquisadora às informações relativas às demais faixas do PMCMV, justamente as faixas que concentram a maior parte dos recursos do programa e que atendem intensamente aos interesses das incorporadoras financeirizadas, conforme já abordado no tópico 1.3.

[57] A Gafisa conta com empreendimentos em São Luís e em Paço do Lumiar, em parceria com a Franere (Disponível em www.franere.com.br).

[58] A MRV conta com empreendimentos em São José de Ribamar e em São Luís (Disponível em www.mrv.com.br).

[59] A Cyrela conta com empreendimentos em São Luís (Disponível em www.cyrela.com.br).

[60] A PDG conta com empreendimentos em São Luís (Disponível em www.pdg.com.br).

[61] Destaca-se dentre os bairros: Ponta D`areia, Altos do Calhau, Calhau, Olho D`água e Araçagi.

o primeiro, de 1974, financiado pelo Serviço Federal de Habitação, Arquitetura e Urbanismo – SERFHAU, braço técnico do BNH, contribuiu para a segregação urbano-espacial que persiste até os dias atuais, tendo sido responsável por multiplicar por dez a área urbana, até então circunscrita aos rios Anil e Bacanga, viabilizando terra barata para produção habitacional, fomentando também um processo de especulação fundiária em regiões valorizadas, que vieram a ser, trinta anos depois, vendidas às incorporadoras financeirizadas (BURNETT, 2019).

Neste sentido, importante abordar que, embora a força do capital imobiliário nos rumos da RMGSL seja mais clara a partir dos anos 2000, devido à expansão da financeirização da terra e da moradia, o surgimento dessa força econômica e política no estado se deu neste período da década de 1970, quando se iniciou a ocupação da cidade de São Luís para além dos rios Anil e Bacanga, através do financiamento do BNH[62], durante o governo militar, que, com sua política habitacional, possibilitou amplas forças ao mercado imobiliário, que passou a contar com grande influência na definição da política urbana local (BURNETT, 2009, p. 441). Para se ter uma ideia das proporções dos investimentos, destaca-se que durante o regime militar foram construídas com recursos oriundos do BNH, somente em São Luís, 20.668 unidades habitacionais, sem contar a construção do Conjunto Maiobão, em Paço do Lumiar, e outros conjuntos construídos no interior do Maranhão (VASCONCELOS, 2014, p. 93-95).

O segundo plano diretor de São Luís foi instituído, por sua vez, por meio da Lei nº 32.252, de 29 de dezembro de 1992, ou seja, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que traz no capítulo sobre política urbana, a obrigatoriedade do plano diretor municipal para os municípios com mais de vinte mil habitantes, estabelecendo este instrumento como central para a política de desenvolvimento e expansão urbana, que deve ter como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. No entanto, apesar dos objetivos expressos no referido capítulo constitucional e da discussão nacional em voga sobre a necessidade de ampla participação popular na formulação do instrumento, o processo de elaboração do Plano Diretor de 1992 não seguiu estas orientações, tratando-se de mais um plano que atende aos interesses privados e não da coletividade, com a alteração dos gabaritos das edificações, que sobem de seis para quinze pavimentos nas áreas de interesse do mercado, viabilizando a concentração da elite na região litorânea (o que ocorre casado com intervenções urbanas seletivas, como se verá),

[62] Para ilustrar destaca-se a construção dos conjuntos Cohab Anil I, II, III, IV, Bequimão, Vinhais, Turu, Angelim…(VASCONCELOS, 2014, p. 92).

embora tenham sido delimitadas algumas Zonas de Interesse Social – ZEIS, que não tiveram ações efetivas de urbanização (BURNETT, 2009, p. 443).

Finalmente, o terceiro Plano Diretor de São Luís, instituído pela Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006, formulado já sob os ditames do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), o qual foi promulgado depois de onze anos de negociações e adiamentos, vindo a regulamentar o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988 - consistente nos artigos 182 e 183, e tendo como importância ímpar a exigência de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, nas fases de formulação, execução e acompanhamento do plano (ROLNIK, 2001, p. 07), como aponta Burnett (2009, p. 447-448), teve um processo de formulação absolutamente burocrático, que através da concentração do planejamento no Conselho, conseguiu esvaziar o conteúdo dos debates e afastar a população das audiências públicas. Assim, apesar dos esforços de alguns setores em discutir a cidade informal, as propostas foram burladas, e no lugar de ZEIS em bairros consolidados, várias ZEIS foram criadas na zona rural, permitindo áreas para produção habitacional do PMCMV (BURNETT, 2019).

Um aspecto curioso e que merece destaque é o de que o Plano Diretor de 2006 foi entregue ao então prefeito Tadeu Palácio em reunião fechada do Conselho, sem maiores divulgações, ao passo que a aprovação do Plano Estratégico da Cidade, "São Luís + 400", contou com lançamento amplamente divulgado (BURNETT, 2009, p. 449), deixando claro o alinhamento da gestão ao ideário do empreendedorismo urbano e, consequentemente, o rompimento com a ordem jurídico-urbanística recém instituída no país[63]. Este tipo de gestão urbana voltada à ideia de modernização da cidade, a partir de grandes intervenções urbanas seletivas, visando o *marketing* urbano, vem ocorrendo especialmente a partir dos anos 1990, embora justamente neste período tenham sido delineadas outras diretrizes para o desenvolvimento urbano[64], contribuindo ainda mais para a valorização de certas localidades da cidade, alimentando, portanto, a especulação imobiliária[65]. Como apontam Shiraishi Neto,

[63] Importa destacar ainda o processo de alteração do Plano Diretor de 2006 de São Luís, iniciado em 2015, mas que por falhas no processo de revisão, tais como precária divulgação das audiência públicas, teve que ser reiniciado em 2018. A proposta apresentada vem sofrendo enormes críticas, principalmente em razão da redução em 41% da zona rural do município (ZAGALLO, 2019). Como aponta Burnett (2019), caso o plano seja aprovado, as novas zonas urbanas, incentivarão a grilagem, despejos e violência.

[64] Como se evidenciou, os interesses do mercado imobiliário conseguiram prevalecer mesmo nos planos diretores de São Luís de 1992 e 2006, que deveriam atender aos interesses da coletividade, conforme estabelece o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988, abrindo espaço, cada vez mais, para o empreendedorismo urbano.

[65] Como explica Santos (2013, p. 106-107), a especulação imobiliária se alimenta de dois movimentos, da superposisição de um sítio social ao sítio natural e da disputa entre atividades ou pessoas por determinada localização. Esses sítios sociais, como explica o autor, são criados a partir da transformação urbana seletiva de

Lima e Serra (2019, no prelo), nas últimas décadas, a paisagem urbana da cidade de São Luís vem sendo transformada, em decorrência de uma intensa urbanização, fruto de uma concepção de espaço urbano imposta à revelia de outras compreensões de cidade, nas suas palavras:

> Nas últimas décadas, a intensa e rápida urbanização da cidade de São Luís, MA, vem transformando o espaço urbano e a paisagem. Esse processo, que é dado como um fenômeno natural, decorre de uma concepção de cidade e de planejamento urbano que se impõe à revelia de outros entendimentos do que seja a cidade. As intervenções urbanas, tais como: a alteração do gabarito dos prédios, a construção de obras de infraestrutura, de ruas e avenidas interligando os bairros mais centrais a shopping centers e, mais recentemente, a implantação de equipamentos e serviços, são tidas como medidas necessárias à modernização da cidade. Bairros públicos e privados decorrentes desse processo se constituem em verdadeiros "enclaves", revelando a face autoritária e higienista do projeto de cidade que se concebe e consolida em São Luís (SHIRAISHI NETO; LIMA; SERRA, 2019, no prelo).

Neste sentido, importante destacar alguns exemplos representativos destas intervenções urbanas promovidas na RMGSL, muitas delas seguindo a tendência de intervenções *waterfront,* que se tratam de intervenções em áreas portuárias, de frentes marítimas ou ribeirinhas, com o objetivo de integrar essas áreas ao espaço socioeconômico das cidades modernizadas (SÁNCHEZ; BIENENSTEIN; CANTO; GUTERMAN; BENEDICTO; PICINATTO, 2005, p. 47).

Um dos exemplos mais emblemáticos é o da Avenida Edison Lobão, mais conhecida como Avenida Litorânea, inaugurada em 1993, parte de um projeto de urbanização da orla marítima de São Luís, visando o desenvolvimento turístico da região (BARBOSA, 2012, p. 47). Recentemente, a Prefeitura de São Luís promoveu um pequeno prolongamento da Avenida Litorânea, que foi entregue no final de 2012 pelo então prefeito João Castelo (G1MA, 2012), além do Governo do Estado, sob a atual gestão do Governador Flávio Dino, estar promovendo um prolongamento bem mais amplo da referida avenida, que chegará até a intersecção da Avenida São Carlos, no Olho D`água, também sob o discurso de incentivo ao turismo (GOVERNO DO MARANHÃO, 2019).

Outra intervenção de importância ímpar trata-se da urbanização da Lagoa da Jansen: o Parque Ecológico da Lagoa da Jansen, divulgado como maior complexo cultural e de lazer de São Luís, foi inaugurado no final de 2001, pela então Governadora Roseana Sarney (FGV/CPDOC, 2009). A atual gestão estadual também promoveu melhorias na

---

certos lugares pela gestão pública, o que torna estas localidades mais atrativas e consequentemente mais valorizadas. Assim, as atividades mais dinâmicas e a população mais abastada busca justamente alojar-se nessas localidades mais valorizadas. Dessa forma, como esclarece o autor, o *marketing urbano* é crucial nesta dinâmica de especulação, a partir da destinação de parcelas cada vez maiores de recursos públicos à cidade econômica, em detrimento da cidade social.

localidade, com a revitalização de quiosques, da Concha Acústica, eliminação de pontos de esgoto, além da inauguração da Praça da Lagoa da Jansen, uma das praças mais modernas da cidade, estruturada com equipamentos urbanos para atender crianças e jovens, inclusive pessoas com deficiência, o que valorizou ainda mais a região (O IMPARCIAL, 2016).

Inaugurada no final de 2014, outra intervenção urbana que implicou na intensa valorização imobiliária foi a de ampliação e urbanização do Espigão Costeiro e de urbanização da Península da Ponta D`areia, que se tornou o metro quadrado mais caro do Maranhão (JORNAL PEQUENO, 2014). A localidade também recebeu melhorias da gestão atual (parceria entre Governo Estadual e Prefeitura), com a obra de recuperação do Forte de Santo Antônio, que passou a abrigar um museu, bem como construção de estacionamento, calçadão e ciclovia (GOVERNO DO MARANHÃO, 2017).

Não se poderia deixar de apontar também as avenidas anunciadas como presentes pelos 400 anos da cidade de São Luís, quais sejam, a Avenida IV Centenário[66], que interliga o bairro da Camboa à Avenida dos Franceses (IMIRANTE, 2014), e a Via Joãozinho Trinta, mais conhecida como Via Expressa, que interliga as avenidas Carlos Cunha, Jerônimo de Albuquerque e Daniel de La Touche (SINFRA, 2010), e, consequentemente, os bairros Renascença, Jaracati, Cohafuma, Recanto dos Vinhais, Ipase e Maranhão Novo. Esta via, construída sob a justificativa de interesse público, vez que supostamente traria melhorias ao tráfego da cidade, cumpre mais a função de ligação entre os shoppings centers da cidade[67], atendendo aos interesses do capital imobiliário.

Insta ressaltar que a cidade de São Luís vem expandindo em dois sentidos - ao leste, seguindo a direção das praias, com empreendimentos imobiliários voltados às classes mais abastadas, e ao sul, em direção ao continente, com empreendimentos industriais[68](SHIRAISHI NETO; LIMA; SERRA, 2019, no prelo). O trabalho foca nos efeitos da expansão da cidade ao leste, ou seja, em direção à orla dos municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, onde se observa o fenômeno de gentrificação, diante dos novos empreendimentos imobiliários e intervenções urbanas promovidas pela gestão pública, que valorizam a região[69], resultando na substituição da população de baixa renda por outra de

[66] A Avenida IV Centenário teve o nome alterado para Avenida Jackson Lago em 2016 (O IMPARCIAL, 2017).
[67] Nas extremidades da via encontram-se quatro shoppings centers, de um lado os shoppings São Luís, Jaracati e Monumental/Tropical, e de outro lado o Shopping da Ilha.
[68] O principal empreendimento nesta localidade atualmente trata-se do Porto de São Luís, empreendimento da China Communications Construction Company (CCCC) que está em andamento e é fruto da colaboração entre o Governo do Maranhão e o governo chinês (GOVERNO DO MARANHÃO, 2018).
[69] Como explicam Shiraishi Neto, Lima e Serra (2019, no prelo), áreas de ocupação de comunidades que viviam da pesca, da agricultura e do extrativismo passaram, por conta da intensa valorização em comparação aos terrenos das áreas mais centrais, a ser objeto de cobiça do setor imobiliário, que visa a construção de

maior poder aquisitivo, tanto pela impossibilidade dessa população custear residir na localidade, o que provoca a migração espontânea da mesma para áreas mais periféricas, quanto por conta de remoções, muitas delas decorrentes de ordens de reintegração de posse determinadas pelo Poder Judiciário.

Neste sentido, importante abordar as recentes obras de duplicação da Estrada do Araçagi (Rodovia Estadual MA-203), que incluiu a construção do viaduto Neiva Moreira, e de urbanização da orla marítima do Araçagi, no município de São José de Ribamar, ação do governo sob a justificativa de qualificar o turismo e gerar emprego e renda, diante do momento de aguda crise nacional (GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2017). Verifica-se no bairro do Araçagi um intenso processo de gentrificação, uma vez que esta localidade vem passando por uma latente valorização, com acolhimento de produtos imobiliários voltados às classes A e B, dentre estes sendo relevante destacar o Alphaville Araçagy e o Residencial Damha Araçagy, que têm influenciado na destinação de investimentos públicos à localidade. Como observam Shiraishi Neto, Lima e Serra (2019, no prelo), "a duplicação da rodovia MA, o sistema de iluminação e o viaduto compõem o pacote de obras realizadas recentemente na região em perfeita sintonia com o padrão dos condomínios Alphaville e Dahma ali instalados".

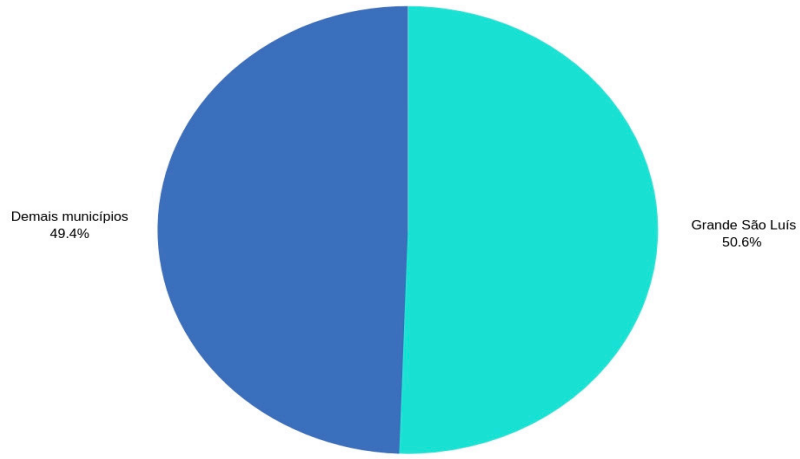
O que se percebe de todas estas intervenções urbanas seletivas, casadas com um planejamento urbano dissociado do seu objetivo constitucional, é que as mesmas nunca tiveram o propósito de contribuir com a melhoria da qualidade de vida das pessoas de baixa renda residentes nestas áreas, mas sim contribuir para um processo de reurbanização voltado para as elites e para a expansão do capital imobiliário. Neste viés, os enclaves criados na região entre ricos e pobres "hierarquizou os espaços da cidade, gerando mais segregação e exclusão da maioria da população, despojada de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos" (SHIRAISHI NETO; LIMA; SERRA, 2019, no prelo).

Por derradeiro, a efetivação do direito à cidade fica comprometida por estas dinâmicas, uma vez que o valor de uso da cidade tem sido subordinado ao valor de troca, diante do direcionamento das cidades aos interesses do mercado, o que foi claramente acentuado nesta fase mais recente do empreendedorismo urbano. Afinal, como questiona Vainer (2013, p. 83), como ficam aqueles que não possuem solvabilidade para adquirir esse produto de elite em que se transfigura a cidade planejada estrategicamente?

---

empreendimentos na localidade. O resultado deste processo de incorporação das novas áreas, que inclui as terras de outros municípios da região metropolitana, como explicam os autores, é o surgimento de inúmeros conflitos pela posse das terras.

No entanto, existem resistências ao processo de gentrificação na cidade-mercadoria, que se dão através dos sujeitos sociais que resistem ao processo de expulsão das localidades valorizadas em decorrência da gentrificação, como é o caso de diversas comunidades ameaçadas de despejo forçado[70], dando origem, dessa forma, aos conflitos fundiários urbanos[71], os quais multiplicam-se e intensificam-se na RMGSL, uma vez que esta região concentra, segundo dados de setembro de 2018 da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade - COECV, mais da metade das ordens de reintegração de posse[72] do Estado do Maranhão (COECV/SEDIHPOP, 2018), conforme gráfico abaixo:

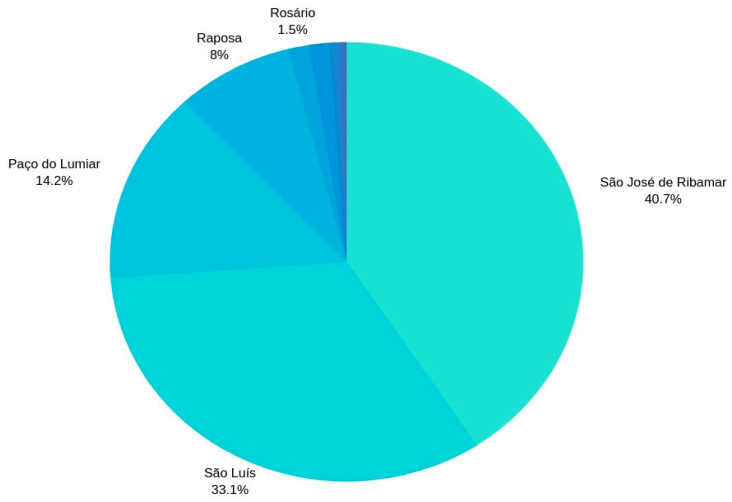


Fonte: Elaboração própria a partir de dados providos pela COECV/SEDIHPOP (2018).

Observa-se também que a maior parte das ordens de reintegração de posse estão concentradas nos municípios da RMGSL que vêm sofrendo mais as investidas do capital imobiliário, bem como recebendo intervenções urbanas da gestão pública, de forma que a maioria das ordens está no município de São José de Ribamar, seguido de São Luís, Paço do

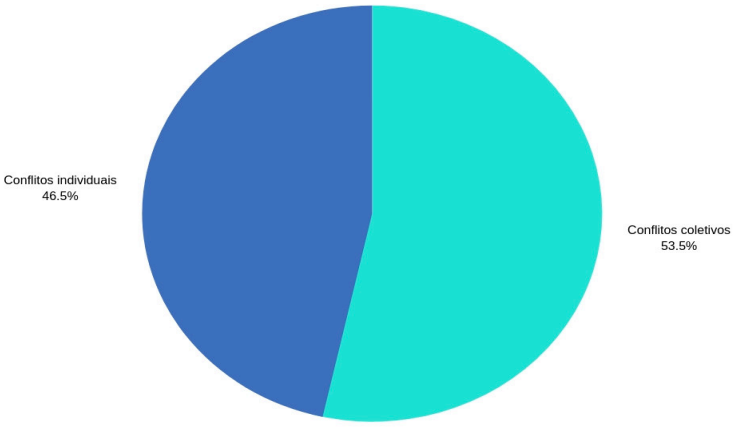
[70] O termo "despejos forçados" é adotado pela comunidade internacional, conforme consta no Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, para definir a remoção de pessoas, famílias e/ou comunidades, contra sua vontade, das casas e/ou terras que ocupam, de forma permanente ou provisória, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção de seus direitos (CESCR/ONU, 1997).
[71] Conflito fundiário urbano, consoante disposto na Resolução Recomendada nº 87/2009, do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), consiste na "disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade".
[72] O Maranhão conta com 544 ordens de reintegração de posse. Destas, 275 ordens estão na RMGSL (COECV/SEDIHPOP, 2018).

Lumiar e Raposa[73], justamente seguindo essa expansão da cidade ao leste, em direção às praias, localização que vem passando por um processo de gentrificação, como já abordado. O gráfico abaixo ilustra estes dados:



Fonte: Elaboração própria a partir de dados providos pela COECV/SEDIHPOP (2018).

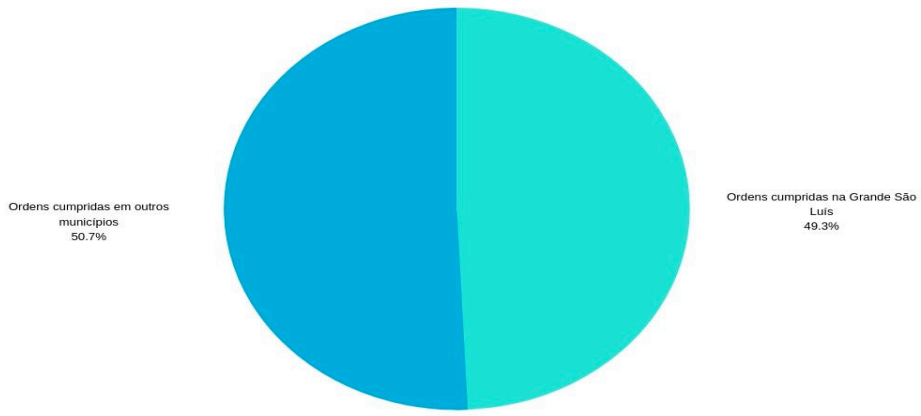
Insta destacar também que a maior parte destas ordens de reintegração de posse determinam a remoção de comunidades, muitas delas já consolidadas, tratando-se majoritariamente de conflitos coletivos[74], conforme evidenciado abaixo:



Fonte: Elaboração própria a partir de dados providos pela COECV/SEDIHPOP (2018).

[73] O município de São José de Ribamar conta com 112 ordens de reintegração de posse, seguido por São Luís, com 91 ordens, Paço do Lumiar, com 39 ordens, e Raposa, com 22 ordens (COECV/SEDIHPOP, 2018).
[74] 147 das ordens de reintegração de posse da RMGSL tratam-se de conflitos coletivos e 128 das ordens de reintegração de posse tratam-se de conflitos individuais (COECV/SEDIHPOP, 2018).

No que tange às ordens de reintegração de posse já executadas com apoio da Polícia Militar do Estado do Maranhão (PMMA), seguindo a tendência apontada de gentrificação nas áreas de interesse do capital imobiliário, que gera um movimento de higienização destas localidades para dar espaço aos novos residentes das classes mais abastadas, o "campeão das remoções" é o município de São José de Ribamar, com 33 ordens judiciais de reintegração de posse executadas com apoio da PMMA desde 2014, seguido de São Luís, com 19 ordens de reintegração de posse executadas no mesmo período. Insta destacar que de 2014 a 2019 foram executadas, segundo dados providos pela Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP, 2019), 134 ordens de reintegração de posse com apoio da PMMA[75], destas, 66 foram executadas em municípios da RMGSL, ao passo que 68 foram executadas em outros municípios, conforme gráfico abaixo:



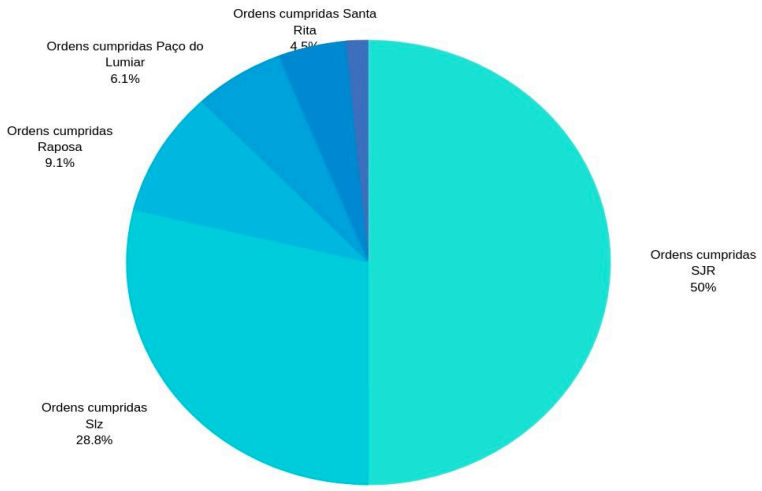
Fonte: Elaboração própria a partir de dados providos pela SSP (2019).

Como relatado, dentre os municípios da RMGSL, os que mais vêm sofrendo processos de remoções decorrentes de decisões do Poder Judiciário no âmbito de ações possessórias, frequentemente utilizadas pelos proprietários frente aos conflitos fundiários urbanos, são os municípios de São José de Ribamar e São Luís[76], conforme ilustra o gráfico a

[75] Lamentavelmente, embora solicitado, a SSP forneceu apenas a relação de ordens de reintegração de posse que foram executados com apoio da PMMA no período de 2014 a 2019 e o município de execução da ordem, mas não o número de famílias removidas em cada uma destas reintegrações. Importa ressaltar também que foram solicitados os dados a partir de 2010 e foram providos os dados a partir do período de 2014, possivelmente em face de apenas recentemente terem providenciado um banco de dados neste sentido.

[76] De 2014 a 2019, conforme os dados providos pela SSP (2019), foram executadas, com apoio da PMMA, na RMGSL, 33 ordens de reintegração de posse no município de São José de Ribamar, o que corresponde a 50%

seguir, que trata dos dados relativos às ordens de reintegrações de posse já executadas com apoio da PMMA na RMGSL:



Fonte: Elaboração própria a partir de dados providos pela SSP (2019).

Do exposto, constata-se um panorama de crise urbana, no qual o Maranhão se destaca como a Unidade da Federação com o maior déficit habitacional relativo do país[77] (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018), além de contar com milhares de famílias ameaçadas de remoção das localidades valorizadas, tudo com a anuência do Poder Judiciário, que legitima o contexto de expulsão e se revela um ator fundamental para a concretização da gentrificação nestas localidades – braço direito dos proprietários -, não só determinando as reintegrações de posse, majoritariamente a partir de decisões liminares, como pressionando o Poder Executivo para o cumprimento destas ordens judiciais, em que pese as consequências sociais nefastas[78].

---

das ordens executadas na RMGSL; 19 ordens no município de São Luís, o que corresponde a 28,8% das ordens executadas na RMGSL; 6 ordens no município de Raposa, o que corresponde a 9,1% das ordens executadas na RMGSL; 4 ordens no município de Paço do Lumiar, o que corresponde a 6,1% das ordens executadas na RMGSL; 3 ordens no município de Santa Rita, o que corresponde a 4,5% das ordens executadas na RMGSL; além de uma ordem no município de Rosário.

[77] Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2018), em 2015 o Maranhão consistia no Estado com o maior déficit habitacional relativo do país, de 20%, atrás do Pará, com 15,3%, do Amazonas, com 14,5% e de Roraima, com 14,2%. Com relação ao déficit habitacional específico da RMGSL, dados relativos à 2010, indicavam esta região metropolitana com déficit total absoluto de 64 mil moradias e relativo de 18%, correspondendo ao quinto maior déficit habitacional relativo entre as regiões metropolitanas do país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

[78] Em entrevista concedida por membros da equipe técnica da COECV, em 20.05.2019, foi exposto que há diversas decisões judiciais estipulando em caso de descumprimento das ordens de reintegração de posse desconto no contracheque do Comandante Geral da Polícia Militar, bem como multa aos secretários, citando inclusive os nomes dos secretários.

Não por outro motivo, os movimentos sociais de luta pelo direito à moradia e à cidade têm enxergado o Poder Judiciário como um dos principais inimigos, o que foi relatado pelo Coordenador Geral da União por Moradia Popular - UNMP do Maranhão, José Raimundo Trindade (Zequinha), em entrevista concedida em 17.05.2019, na qual explanou que tem observado que em grande parte dos processos de reintegração de posse o magistrado concede a medida liminar sem sequer ouvir a comunidade, ressaltando o distanciamento do Poder Judiciário da realidade social, afirmando que o movimento social entende que a ordem judicial tem que ser cumprida, mas que o magistrado antes de decidir deveria "fazer uma visita *in locu*, saber como aquelas famílias estão morando, porque ocuparam, se têm pra onde ir", sublinhando que essa atuação "não resolve os conflitos, que vão se agravando cada vez mais". Frisou ainda que a situação das remoções só não está pior por conta da criação da COECV[79], que deve se manifestar sobre o Estudo de Situação elaborado pela Polícia Militar obrigatoriamente antes do cumprimento dos mandados de reintegração/manutenção de posse e esgotar as tentativas de mediação nos casos de sua competência, mas que, por outro lado, isso incomoda o Poder Judiciário, que se sente confrontado quando uma ordem não é cumprida de imediato, discorrendo que "isso dói demais, eu sou sem teto, já enfrentei vários despejos, senti na pele o que é um despejo, é uma coisa triste, que dói, às vezes não dá tempo nem da família retirar o que tem" (Entrevista concedida por Zequinha, 17.05.19).

No mesmo sentido, membros da equipe técnica da COECV, vinculada à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), em entrevista concedida em 20.05.19, pontuaram o problema do distanciamento do Poder Judiciário da realidade social, colocando que os magistrados "estão muito confinados dentro do gabinete, então, para eles uma ação possessória é um documento que eles vão dar uma

[79] A COECV, criada por meio da Lei Estadual nº. 10.246, de 29 de maio de 2015, tem como objetivo mediar os conflitos no campo e na cidade, devendo ser cientificada de todas as requisições judiciais para cumprimento de mandados de reintegração/manutenção de posse, devendo se manifestar sobre o Estudo de Situação elaborado pela Polícia Militar, competindo à comissão desenvolver estudos, projetos e ações coordenadas, objetivando prevenir, combater e erradicar a violência no campo e na cidade relacionada a conflitos fundiários; avaliar as medidas necessárias a serem adotadas em ações possessórias coletivas e reivindicatórias; sugerir medidas para agilizar o andamento dos processos administrativos e judiciais referentes à regularização fundiária urbana e rural; sugerir medidas para assegurar que, no cumprimento das decisões judiciais, sejam respeitados os direitos humanos dos envolvidos nos conflitos; bem como estimular o diálogo e a negociação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil organizada, visando alcançar soluções pacíficas para os conflitos. A comissão, conforme entrevista concedida por membros da equipe técnica, em 20.05.2019, iniciou os trabalhos em setembro de 2015. Consoante consta no Regimento Interno da COECV, aprovado pela Portaria nº. 95 – GAB/SEDIHPOP, de 15 de abril de 2016, a COECV só atua nos casos de conflitos coletivos pela posse de áreas urbanas e rurais, estando excluídos, portanto, os conflitos individuais. Além destes, estão também excluídos da atuação da Comissão os conflitos que "versarem sobre ocupação de áreas de preservação ambiental permanente e/ou casos semelhantes, áreas de assentamento criadas por órgãos fundiários e outras áreas públicas, que tenham por objeto serem destinadas à execução de obras e serviços públicos" (Art. 7º, §5º, do Regimento Interno da COECV).

decisão, não são pessoas". Acrescentaram que para dar uma decisão de reintegração de posse seria importante conhecer a realidade, ir ao local, ter a dimensão do impacto social da decisão, levantar questões como para onde as famílias afetadas irão, se a Prefeitura está preparada para receber, se o Estado está preparado para receber, o que essas pessoas vão fazer, chamar os entes públicos para participar do processo. A equipe colocou também o problema de absolutização do direito de propriedade pelo Poder Judiciário, nas suas palavras:

> Eles consideram que existe um direito, a propriedade, acabou. E a gente sabe que não é mais assim, posto que agora a propriedade é completamente diferente, e além da propriedade ser completamente diferente, o direito à moradia é tão importante quanto o direito à propriedade, então, assim, você ignora totalmente um direito para cumprir outro. Tem que sopesar as coisas. É muito diferente você ter contato com o caso. Eu acho que faria toda diferença se o Judiciário estivesse presente em alguma coisa, eles não estão lá para ver a comunidade, eles não estão lá para ver o sofrimento que é uma reintegração de posse, eles não presenciam. O oficial de justiça vai, o juiz não está lá para ver as pessoas chorando, as casas sendo destruídas, é a coisa mais horrível do mundo (choro), então é horripilante pensar que para eles é só um papel (Fala de Maísa Wolff, membro da equipe técnica da COECV, durante entrevista concedida em 20.05.19).

Assim, observa-se uma falha dupla do Estado. Por um lado, via uma gestão pública descompromissada com a democratização do espaço urbano, ou seja, com a construção de uma cidade mais equitativa, o que ficou evidenciado por um histórico de planejamentos urbanos com pouca ou nenhuma participação popular e que sempre visou burlar as proposições da coletividade, com vistas a resguardar os interesses do empresariado e do capital imobiliário, bem como por investimentos urbanos que priorizam as áreas de interesse do mercado, dentro do paradigma do empreendedorismo urbano, sem falar dos novos instrumentos urbanísticos que visam coibir a retenção especulativa de terrenos[80], totalmente inutilizados.

E por outro lado, por meio de um Poder Judiciário que rechaça igualmente a nova ordem jurídico-urbanística, quando desconsidera a necessidade de cumprimento da função social da propriedade urbana na sua atuação, atrelando a posse ao título de propriedade e ao mero cercamento da propriedade, o que legitima a retenção especulativa de terrenos, ao passo que famílias que efetivamente estão provendo função social à posse, pelo simples fato de residirem no local, sofrem remoções ou ameaças de remoção. É sobre esta atuação do Poder Judiciário frente aos conflitos fundiários urbanos que o trabalho passará a tratar, a partir da análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada no bairro Araçagi, no município de São José de Ribamar/MA.

---

[80] São eles o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (arts. 5º, 6º e 7º da Lei n. 10.257/2001).

3.2 O caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA

Como exposto no início deste capítulo, o caso da comunidade Parque Araçagi II está sendo adotado como paradigmático da temática abordada na pesquisa, pretendendo-se aprofundar a discussão tanto a respeito das dinâmicas do neoliberalismo no espaço urbano, quanto sobre o papel que o Poder Judiciário vem assumindo diante dos conflitos fundiários urbanos decorrentes desta conjuntura. A escolha do caso se deu por apresentar com clareza as dinâmicas discutidas no trabalho, especialmente a gentrificação. Isto porque a comunidade Parque Araçagi II fica localizada no bairro Araçagi, no município de São José de Ribamar/MA, região na qual se observa intensamente o fenômeno em comento, posto que os empreendimentos imobiliários de médio e alto padrão vêm sendo alocados nesta área[81], ao leste da orla marítima de São Luís, que passou a ser ocupada nos últimos anos por população de maior poder aquisitivo, tornando-se área "nobre", o que influenciou também na destinação de investimentos públicos à área[82], ao passo que, concomitantemente, a população de baixo poder aquisitivo que reside na localidade passou a sofrer processo de expulsão, o que tem se dado frequentemente através de ações de reintegração de posse que chegam ao Poder Judiciário[83].

Outro elemento relevante para o estudo do caso foi o fato de se tratar de conflito coletivo e de uma ocupação consolidada[84], que busca resistir e existir na cidade, a partir da organização e mobilização dos moradores, que se dá precipuamente por meio de uma União de Moradores atuante, consistindo em um dos complexos conflitos fundiários de disputa pela posse da terra urbana existentes na RMGSL. A pesquisa do caso empreendeu tanto levantamento documental, sobretudo relativo às ações de reintegração de posse que envolvem a comunidade; quanto bibliográfico, de obras que dialogam com o caso; e pesquisa empírica,

---

[81] Alphaville Araçagy, Residencial Damha Araçagy, Costa Araçagy Condomínio Clube, Condomínio Bonavita Prime Residence, Gran Village Araçagy I, II e III, entre diversos outros.

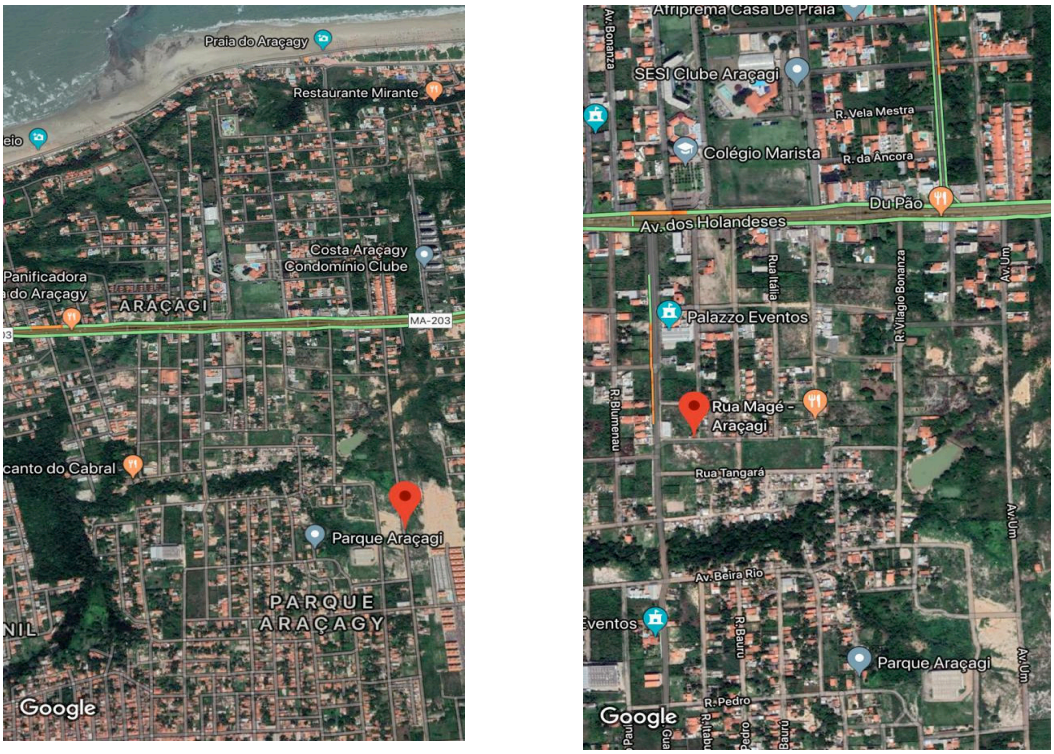
[82] Como já abordado, foram promovidas intervenções urbanas na área recentemente: duplicação da Estrada do Araçagi (Rodovia Estadual MA-203), que incluiu a construção do viaduto Neiva Moreira, e urbanização da orla marítima do Araçagi.

[83] Como exposto no tópico anterior, o município de São José de Ribamar/MA é o que concentra o maior número de ordens de reintegração de posse do Estado do Maranhão, contando exatamente com 112 ordens de reintegração de posse (COECV/SEDIHPOP, 2018). Da mesma forma, é o município com o maior número de ordens de reintegração de posse cumpridas com apoio da Polícia Militar do Maranhão, que, de 2014 a 2019, deu apoio à execução de 33 ordens de reintegração de posse no município (SSP, 2019).

[84] Importante ressaltar que apenas por se tratar de conflito coletivo e de comunidade consolidada que o caso passou a ser acompanhado pela COECV, por se enquadrar nas competências de atuação da comissão, constantes no Regimento Interno da mesma, aprovado via Portaria nº. 95 – GAB/SEDIHPOP, de 15 de abril de 2016, conforme esclarecido em entrevista concedida pela equipe técnica, em 20.05.19.

que se deu através da observação direta, com coleta de dados por intermédio de entrevistas semiestruturadas junto aos líderes comunitários, movimento social e membros da equipe técnica da COECV.

A princípio, relevante apresentar a paisagem urbana da localização da comunidade Parque Araçagi II, para que se alcance a compreensão sobre o expressivo interesse do capital imobiliário na área[85], o que fez com que o valor de mercado dos terrenos urbanos na região ampliasse consideravelmente nos últimos anos, aspecto que dificulta substancialmente na mediação do conflito fundiário urbano e na possibilidade de permanência da ocupação na localidade. A ocupação, que abarca as ruas Magé, Tangará, Fernandópolis, Itália, Macapá, Vilagio Bonanza, bem como as duas Avenidas Beira-Rio, no Araçagi, São José de Ribamar/MA, se encontra a poucos metros da recém reestruturada Estrada do Araçagi (Rodovia Estadual MA-203), adentrando na valorizada Avenida São Paulo, localizada em frente ao Colégio Marista Araçagy – que atende tradicionalmente as classes A e B da RMGSL –, próxima a um dos principais estabelecimentos de eventos da região metropolitana, Palazzo Eventos, em área que vem abrigando, cada vez mais, casas de alto padrão.



Fonte: Google Maps

[85] Dentre os proprietários dos terrenos ocupados, dois deles são inclusive empresas atuantes no mercado imobiliário, quais sejam, NBR Empreendimentos LTDA. e EGI Empreendimentos Imobiliários LTDA. Segundo relato dos moradores, a NBR Empreendimentos LTDA., em terreno na localidade não ocupado pela comunidade, está iniciando uma obra consistente em um condomínio de casas, motivo pelo qual souberam que a empresa irá providenciar o asfaltamento das ruas Tangará e Magé (Entrevista concedida pela Presidente do Clube de Mães Mulheres Guerreiras, S. J. C., 04.06.19).

A ocupação, que deu origem à comunidade Parque Araçagi II, ocorreu em março de 2011, existindo, portanto, há oito anos (Entrevista concedida pelo Presidente e Vice-Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O. e L. M. C., 23.02.19), em área do denominado Loteamento Parque Araçagi, situado no lugar Miritiua, Gleba Rio Amaro, que anteriormente pertencia ao município de Paço do Lumiar/MA e hoje pertence ao município de São José de Ribamar/MA, conforme escrituras públicas registradas no Cartório do 1º Ofício da Comarca da Ilha de São Luís – MA, Termo Judiciário de São José de Ribamar, constantes nos processos judiciais. O referido Loteamento, como consta nas escrituras públicas, era de propriedade da Imobiliária Santana LTDA., que comercializou os lotes a diversos proprietários, os quais, em geral, como evidenciado nas entrevistas, não ocuparam os terrenos, que em alguns casos sequer foram murados, o que deu uma aparência de "não possuir dono" aos ocupantes, que buscavam um local para fins de moradia. O Vice-Presidente da União de Moradores narrou que, à época da ocupação, tratava-se de "uma área jogada, só mato, sem nenhuma função social", que estava servindo apenas "para a criminalidade" e que "a população viu que, ao invés de estar servindo para o crime, poderia estar servindo para moradia, para tanta gente que estava precisando, passando necessidade" (Entrevista concedida pelo Vice-Presidente da União de Moradores, L. M. C.[86], 23.02.19).

A comunidade Parque Araçagi II conta atualmente com aproximadamente quatrocentas famílias, que residem uma parte em casas de taipa e outra em casas de alvenaria, mas bem simples, refletindo os escassos recursos financeiros dos moradores. A ocupação conta com energia elétrica regularizada e há expectativa de regularização também do fornecimento de água, embora não conte com saneamento básico[87] e a coleta de lixo ocorra apenas em algumas ruas[88]. As ruas não contam com asfaltamento, que existe somente na

[86] Embora não tenha sido solicitado sigilo por parte dos entrevistados, com o intuito de preservar a identidade dos mesmos, os nomes serão mencionados via iniciais em maiúscula.

[87] Como informado pelos líderes comunitários, os moradores lançam seus esgotos em fossas que não são conectadas à rede sanitária (Relato dos líderes comunitários da União de Moradores do Parque Araçagi II, durante visita em 26.01.19).

[88] A problemática da coleta de lixo foi colocada pelos moradores em reunião junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São José de Ribamar que ocorreu na União de Moradores do Parque Araçagi II, em 31.05.2019. Na ocasião, foi colocado que a coleta não ocorria em algumas ruas, como por exemplo na Av. Beira-Rio, motivo pelo qual os moradores precisavam levar o lixo ao local onde a coleta ocorria, na Av. São Paulo, o que prejudicava a sustentabilidade ambiental (Relato de moradores do Parque Araçagi II, durante reunião com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São José de Ribamar, em 31.05.19). Segundo informações prestadas pelo Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O., em 03. 06.19, a situação da coleta já foi regularizada na Av. Beira-Rio, na Rua Tangará e Magé, nas quais o caminhão já está adentrando para coleta, embora o problema ainda persista em outras ruas da comunidade.

Avenida São Paulo[89]. Verifica-se na localidade pequenos comércios, bem como igrejas. Além da União de Moradores do Parque Araçagi II[90], a comunidade conta também com o Clube de Mães Mulheres Guerreiras[91], como organização representativa dos moradores. Não há grande rotatividade de residentes na comunidade, de forma que a maior parte dos moradores reside na localidade desde o início da ocupação, não obstante eventualmente cheguem novos moradores (Relato do Presidente e Vice-Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O. e L. M. C., durante visita em 26.01.19).

Imagens: Sede da União de Moradores do Parque Araçagi II e Sede do Clube de Mães Mulheres Guerreiras ornamentada para o arraial.

[89] Em decorrência da necessidade de asfaltamento das ruas da comunidade, a União de Moradores do Parque Araçagi II já esteve em reunião na Prefeitura de São José de Ribamar/MA em fevereiro de 2019 para reivindicar esta pauta (informação prestada pelo Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O.).

[90] A União de Moradores do Parque Araçagi II, fundada em 25 de abril de 2012, registrada no CNPJ sob o nº. 16.621.345/0001-00, conta com sede própria à Av. Beira-Rio, s/n, Araçagi.

[91] O Clube de Mães Mulheres Guerreiras, com sede à Rua Tangará, nº. 33, Araçagi, registrado no CNPJ sob o nº. 24.604.797/0001-02, foi fundado oficialmente em 04 de fevereiro de 2016, embora, segundo a Presidente, S. J. C., tenha surgido em 2014, com o propósito de dar suporte para as mães da comunidade em diversas necessidades, desde saúde, à educação, atividades culturais e esportivas e outros serviços sociais. Como foi esclarecido por S. J. C., o Clube de Mães conta com 220 mães como membros, ao passo que a diretoria do coletivo conta com 12 representantes. Dentre os serviços articulados pela organização, a Presidente destacou o reforço escolar, que se trata de um serviço contínuo, que ocorre de segunda a sexta-feira, tanto no turno matutino quanto vespertino, contando com 4 voluntários, que se dedicam a ensinar gratuitamente, atendendo 42 crianças da comunidade. Outra atividade destacada foi a capoeira, que fora do período chuvoso é oferecida gratuitamente no turno noturno, duas vezes na semana, às segundas e sextas. Foram citadas também outras atividades que já foram oferecidas como aulas de zumba e aulas de balé, mas que por conta dos custos não puderam ser mantidas. Ressaltou-se ainda que o Clube de Mães busca articular atividades para as datas comemorativas, como o Dia das Crianças e o período junino (Entrevista concedida pela Presidente do Clube de Mães Mulheres Guerreiras, 04.06.19).

Imagens: Estrutura do Arraial organizado pelo Clube de Mães Mulheres Guerreiras, à Rua Tangará, Araçagi.

Os ocupantes, que agiram coletivamente quando da ocupação, não tinham conhecimento, a princípio, de que se tratava de um loteamento com diversos proprietários, o que inclusive foi um fator que dificultou e continua dificultando na mediação do conflito, mesmo com a intervenção dos órgãos públicos (Entrevista concedida pelo Vice-Presidente da União de Moradores, L. M. C., 23.02.19). O principal motivo destacado que levou à ocupação da área foi a impossibilidade de arcar com o custo do aluguel sem comprometer a própria subsistência quando se tem como renda um salário mínimo, nas palavras do Vice-Presidente da União de Moradores, L. M. C.: "o aluguel é um transtorno muito grande para quem ganha um salário mínimo, que mal dá para sustentar a família". Esse aspecto foi reiterado por R. N. O., Presidente da União de Moradores, o qual justificou o surgimento da comunidade à "necessidade de ter um lar para se viver". Os líderes comunitários ressaltaram que muitos dos moradores da comunidade nunca haviam residido em ocupação antes e encontravam-se nessa situação de custear o aluguel, de maneira que a ocupação significou a possibilidade de "sair do aluguel e conquistar alguma coisa" (Entrevista concedida pelo Presidente e Vice-

Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O. e L. M. C., 23.02.19). Neste viés, J. S., morador da comunidade, afirmou que "essas ocupações não partiram de grupo organizado, mas sim de grupos "precisados". Aqueles que não tinham buscavam ocupar os lugares desocupados" (Entrevista concedida pelo morador J. S., 31.05.19).

Esta conjuntura apresentada pelos moradores da ocupação evidencia a precisão da argumentação de Maricato (2013a, p. 152-155), apresentada no tópico 2.3, sobre o fenômeno da ocupação de terras urbanas no Brasil como resultado de um contexto de precarização dos trabalhadores, que jamais tiveram a mercadoria habitação incluída nos seus salários, o que, somado a um mercado imobiliário restrito e à insuficiência de políticas públicas sociais, tornou a ocupação de terras urbanas estrutural e institucionalizada no país. Como foi colocado pelos próprios moradores do Parque Araçagi II, a ocupação da área não partiu de grupos organizados ligados à algum movimento político, mas sim de pessoas que por falta de alternativa legal de moradia que pudessem custear e ainda garantir sua subsistência – situação acentuada diante da intensa especulação imobiliária na região gentrificada – optaram por vias consideradas ilegais para moradia, consistente na ocupação de terrenos urbanos. Neste sentido, o que se observa do caso em análise é um contexto de ocupantes da área que passaram por uma somatória de extorsões na cidade da periferia capitalista que os levaram à ocupação de terrenos urbanos, buscando, a partir desta, a efetivação do direito à moradia e, de forma mais ampla, do direito à cidade.

A moradora M. A. D. S., a título de exemplo, narrou que anteriormente morava de aluguel em local acima do Parque Araçagi e que uma vizinha percebeu que ela estava precisando e a chamou para a ocupação, destacando que ficou preocupada, mas que a necessidade "falou mais alto" e que com o movimento "deu empolgação" e assim tomou coragem para ocupar. Antes de morar de aluguel, M. A. D. S. havia residido, logo quando veio de Icatu/MA à capital São Luís/MA, nos anos 1980, em casa emprestada também em uma ocupação, no bairro Sol e Mar (bairro de São Luís) (Entrevista concedida pela moradora M. A. D. S., 31.05.19). J. S., residente da ocupação, por sua vez, já morou em situação de rua por quase três anos no bairro São Francisco, em São Luís/MA, quando veio do interior do Piauí, sem qualquer documentação, para o Maranhão à trabalho, para "cavar cisterna", nas suas palavras. Ele explicou que ficou sem emprego e por isso em situação de rua, afirmando saber "falar mais de necessidade do que você já viu rodando isso daqui tudinho" e que a ocupação foi "como uma benção do céu", que veio "pelas mãos de Deus mesmo" (Entrevista concedida pelo morador J. S., 31.05.19). L. M. C., Vice-Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, também veio do interior, de Olinda Nova/MA, para São Luís/MA à

trabalho, “para ganhar duzentos reais por mês em uma operadora de telefonia”, nas suas palavras. Narrou que passou dois anos neste trabalho, tendo depois trabalhado em oficina mecânica e posteriormente na construção civil. Explicou que nessa época se mudou para a Vila Luizão (bairro de São Luís), momento no qual conheceu a mãe de seu filho e decidiu sair do aluguel e residir na ocupação, oportunidade apresentada pela sua sogra, que já estava residindo na localidade (Entrevista concedida pelo Vice-Presidente da União de Moradores, L. M. C., 23.02.19).

Este, conforme relatado pelos líderes comunitários, é o perfil geral dos moradores da ocupação – trabalhadores precarizados, que “vivem de bico” e do “bolsa família” e, quando mulheres, da prestação de serviços domésticos, de forma que o cenário de espoliação urbana, conceito cunhado por Kowarick em 1979, conforme exposto no tópico 2.3, é notório no caso em análise, visto que há uma dificuldade geral para o custeio tanto da moradia quanto dos serviços de consumo coletivo essenciais, como energia elétrica[92] (Relato do Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O., durante visita em 26.01.19).

É manifesta, portanto, a falência das orientações neoliberais de transferência para o mercado da responsabilidade de proporcionar habitação adequada e acessível para todos, diante de uma realidade urbana marcada pela exclusão urbanística, especulação imobiliária e segregação, que demonstra a incapacidade da cidade-mercadoria ser a resposta para se alcançar um espaço urbano mais equitativo, democrático e sustentável, o que é evidenciado pelo contexto retratado no caso na comunidade Parque Araçagi II. Mas esta falência não se resume à impossibilidade de custear a moradia no mercado legal, vai além. Há uma desconsideração da “cidade ilegal” pelas gestões públicas, o que, como aponta Maricato (2013a, p. 122-165), é intensamente disfuncional para a qualidade de vida urbana, visto que os serviços públicos de manutenção das áreas públicas, saneamento, pavimentação, iluminação, são precários na cidade ilegal, evidenciando a importância da consideração pela gestão pública da cidade real, que inclui as ocupações, a qual é historicamente invisibilizada no país. Essa situação, de exclusão urbanística, é terreno fértil para as relações clientelistas, especialmente junto ao Legislativo, o que alimenta a “política do favor” e enfraquece as relações democráticas, aspecto que foi apontado por Maricato (2013a, p. 123), a qual afirma

[92] Como virá a ser exposto, parte significativa dos moradores da ocupação já realizou acordo com os proprietários dos terrenos, pagando mensalmente as parcelas, que embora sejam mais acessíveis que custear um aluguel no mercado imobiliário, representam parte considerável do orçamento familiar destas famílias de trabalhadores precarizados. Da mesma forma, custear energia elétrica, que foi regularizada na comunidade, também é dispendioso para os moradores do Parque Araçagi II.

que a ilegalidade é funcional "para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor".

Nesta perspectiva, insta ressaltar que o abastecimento de água da comunidade Parque Araçagi II foi durante a maior parte de sua existência decorrente de um poço que, segundo o Presidente da União de Moradores, foi doado pelo então vereador Ivaldo Rodrigues[93], ao passo que a energia elétrica, segundo o relato, foi regularizada por conta de solicitação feita ao então Deputado Estadual Bira do Pindaré, que auxiliou nas tratativas junto à Companhia Energética do Maranhão (CEMAR), a qual regularizou o fornecimento em junho de 2016 (Relato do Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O., durante visita em 26.01.19). Além destes exemplos de utilização de relações clientelistas para a regularização dos serviços de consumo coletivo essenciais nas ocupações - o que não deveria ser necessário, caso existisse uma gestão urbana que considerasse a "cidade ilegal" -, o principal exemplo de utilização destas relações no âmbito das ocupações se dá no que diz respeito ao conflito pela posse da terra em si, sendo buscado reiteradamente o apoio do Legislativo para evitar a execução de reintegrações de posse ilegais[94], bem como para regularização fundiária, motivo pelo qual Maricato (2013, p. 123) discorre que "os legislativos mantêm com esse universo uma relação muito funcional, já que as anistias periódicas visando a regularização de imóveis são alimento fecundo da relação clientelista".

Por volta do início de 2012, os ocupantes da comunidade Parque Araçagi II passaram a tomar ciência da propositura de ações de reintegração de posse pelos proprietários dos terrenos, objetivando removê-los da localidade. A partir deste momento até o início de 2015, principalmente, o conflito pela posse da terra entre proprietários e ocupantes foi intenso[95]. O pânico da remoção era tão acentuado que, conforme narrado pelos líderes

---

[93] Segundo relatado, atualmente este poço doado está fora de funcionamento e a comunidade vem sendo abastecida por poços particulares de cinco moradores, que cobram uma taxa simbólica para o compartilhamento da água com os demais, havendo a expectativa de regularização do abastecimento de água pela concessionária BRK Ambiental/Odebrecht Ambiental, que já realizou visitas à área. Com relação a esta regularização, os líderes comunitários afirmaram que os moradores estão receosos com os custos, pois já ouviram relatos de residentes de áreas em que já houve a regularização, como do Nova Terra e do Tiriúba, sobre os altos valores cobrados pela concessionária (Relato do Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O., durante visita em 26.01.19).

[94] A própria comunidade Parque Araçagi II já buscou o apoio do Legislativo quando da ameaça de execução de reintegrações de posse, como se deu quando da ameaça de remoção da área com o maior número de famílias (Relato do Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O., durante visita em 26.01.19).

[95] No período de 2012 a 2014, a ocupação passou por pelo menos cinco remoções decorrentes de decisões judiciais de reintegrações de posse, referentes aos seguintes processos: Processo nº. 3422-33.2012.8.10.0058; Processo nº. 5316-44.2012.8.10.0058; Processo nº. 2257-48.2012.8.10.0058; Processo nº. 4725-82.2012.8.10.0058; Processo nº. 828-12.2013.8.10.0058. No entanto, segundo narrado, houveram também casos de remoções sem ordem judicial. Em janeiro de 2015, houve ainda a ameaça de remoção da área referente ao Processo nº. 4226-98.2012.8.10.0058, do proprietário Luiz Tarquínio Pereira Cruz, que conta com o maior número de famílias da comunidade, por volta de 106 famílias. Segundo relatado, a execução desta ordem de

comunitários, muitos moradores não dormiam mais e qualquer pessoa estranha na comunidade já era vista como uma possível ameaça, nas palavras do Vice-Presidente da União de Moradores, L. M. C.: "Antigamente não se podia ver uma máquina, uma viatura, um carro estranho, que seria proprietário, seria derrubada..." (Entrevista concedida pelo Vice-Presidente da União de Moradores, L. M. C., 23.02.19).

Barreiras substanciais ao acesso à justiça dos moradores da comunidade Parque Araçagi II foram verificadas na pesquisa no que diz respeito às denominadas "possibilidades das partes", diante das desvantagens de litigar como réus em ações possessórias ajuizadas por proprietários que possuem não apenas recursos financeiros consideráveis, o que gera vantagens inequívocas ao propor demandas, mas "capacidade jurídica" pessoal melhor desenvolvida, o que se relaciona "com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e *status* social" (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 22). Conforme descrito pelos líderes comunitários, ao receber as citações do Poder Judiciário, muitos moradores não sabiam sequer o significado dos papéis, "que para eles eram só papéis", de maneira que esse desconhecimento jurídico prejudicou a defesa dos seus direitos no âmbito das ações possessórias ajuizadas (Relato do Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O., durante visita em 26.01.19).

No total, a pesquisa analisou a atuação do Poder Judiciário no âmbito de dezoito ações possessórias que envolvem o conflito fundiário da comunidade Parque Araçagi II, ajuizadas entre os anos de 2012 e 2015, que tramitaram nas duas Varas Cíveis da Comarca de São José de Ribamar[96]. Insta destacar de pronto que em catorze destas ações houveram decisões judiciais deferindo liminarmente, em favor dos proprietários, a reintegração de posse dos imóveis, determinando, portanto, a remoção dos moradores da área. Cinco destas decisões, que serviram como mandados de reintegração de posse, foram executadas no período de 2012 a 2014, o que acentuou o conflito e a hostilidade entre moradores e

---

reintegração de posse foi suspensa no momento em que ia ser cumprida e contava com todo o aparato da Polícia Militar na localidade. Os moradores já haviam fechado a rua em "barricada" e o clima era de hostilidade, pois a remoção não era aceita pelos residentes da área. Anteriormente, a comunidade já havia levado ao conhecimento dos órgãos públicos a remoção iminente, através de uma manifestação, que ocorreu na Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão e reuniu por volta de 10 mil pessoas, moradores de diversas comunidades ameaçadas de despejo. Posteriormente, os moradores desta área entraram em acordo com o proprietário (Entrevista concedida por R.N. O. e L. M. C., 23.02.19).

[96] Processo nº. 3422-33.2012.8.10.0058; Processo nº. 5316-44.2012.8.10.0058; Processo nº. 2257-48.2012.8.10.0058; Processo nº. 4725-82.2012.8.10.0058; Processo nº. 828-12.2013.8.10.0058; Processo nº. 4226-98.2012.8.10.0058; Processo nº. 4110-92.2012.8.10.0058; Processo nº. 4166-28.2012.8.10.0058; Processo nº. 5247-12.2012.8.10.0058; Processo nº. 936-05.2012.8.10.0049; Processo nº. 5008-08.2012.8.10.0058; Processo nº. 4198-33.2012.8.10.0058; Processo nº. 1690-17.2012.8.10.0058; Processo nº. 3049-31.2014.8.10.0058; Processo nº. 72-03.2013.8.10.0058; Processo nº. 829-94.2013.8.10.0058; Processo nº. 837-71.2013.8.10.0058; Processo nº. 3049-31.2014.8.10.0058; Processo nº. 3892-59.2015.8.10.0058.

proprietários, situação que só foi minimizada diante de um trabalho de conscientização dos ocupantes, protagonizado pelos líderes comunitários, via União de Moradores, a partir do qual os moradores passaram a compreender melhor os processos judiciais, a fazer um "esforço para pagar advogados"[97] e a utilizar novas estratégias, como a mediação, deixando para trás a perspectiva de "ganhar no grito", nas palavras de R. N. O. (Relato do Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O., durante visita em 26.01.19).

Muitos moradores, portanto, sentiram na pele a dor do despejo e de um Judiciário distanciado e patrimonialista, que tem cumprido um papel essencial no processo de gentrificação na localidade, posto que tem dado como resposta aos conflitos fundiários urbanos da região a determinação da remoção, higienizando a área, em que pese o contexto evidenciado de proprietários que não proviam qualquer função social à propriedade, o que caracteriza clara retenção especulativa de terrenos, fenômeno que o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/01) visam coibir através dos novos instrumentos urbanísticos, que objetivam assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, e a despeito das repercussões inequívocas na tutela processual da posse da necessidade de cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 5º, inc. XXIII; art. 182, §2º, da Constituição Federal de 1988), totalmente desconsideradas[98].

O Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O., passou ele próprio por dois despejos na comunidade, nos quais perdeu praticamente tudo. A primeira vez ocorreu em 2012 e não soube dizer se foi proveniente de ordem judicial de reintegração de posse. A segunda vez ocorreu em 2013 e foi proveniente de ordem judicial de reintegração de posse, em favor do proprietário EGI Empreendimentos LTDA., no âmbito do Processo nº. 2257-48.2012.8.10.0058, que tramitou na Primeira Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar. R. N. O. narrou que residiam nesta área por volta de cem famílias e que quando derrubaram sua casa não tinha para onde ir, motivo pelo qual passou dois meses debaixo de um pé de manga com as outras pessoas. Explicou que "saiu pedindo ajuda, comida para dar

[97] Quando questionados em relação à assistência judiciária da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, discorreram que alguns processos contam com a assistência da mesma, mas que inicialmente não se sentiram acolhidos no núcleo da instituição de São José de Ribamar e por isso optaram por constituir advogados particulares, mas que, posteriormente, quando foram ao núcleo especializado de São Luís, passaram a ter auxílio significativo do Defensor Público Alberto Tavares (Relato do Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O., durante visita em 26.01.19).

[98] A atuação do Judiciário frente ao caso será exposta em detalhes no próximo tópico.

pro pessoal" e que ainda tentaram ocupar o Nova Terra[99], mas que não deu certo e voltaram. Ressaltou que "o que mais dói é ver criança jogada, criancinha de colo, mulher buchuda". Salientou ainda que, embora a área tenha sido desocupada, o proprietário até hoje só murou o terreno, que não está cumprindo, dessa maneira, qualquer função social. Da mesma forma, nos outros quatro despejos que ocorreram na comunidade provenientes de decisões judiciais, os proprietários também providenciaram apenas o muro dos terrenos (Entrevista concedida pelo Presidente da União de Moradores, R. N. O., 23.02.19).

Esta situação narrada evidencia a complexidade deste tipo de conflito social, visto que ainda que seja executada a remoção das famílias de determinada área, essas famílias terão que morar em algum lugar na cidade, posto que morar é essencial para subsistência, tratando-se, como aponta Sarlet (2003, p. 114), de "expressão mínima do próprio direito à vida, guardando conexão íntima com as mais elementares necessidades humanas", uma vez que sem um "espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida". R. N. O., Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, demonstra com clareza a essencialidade da moradia para a vida, ao explicar que "uma casa é uma vida, é um lar, uma coisa que se faz para os filhos, para os netos, para dar o direito de viver sossegado. Porque uma casa é sossego. Se você não tem casa não tem sossego". O Coordenador Geral da União por Moradia Popular do Maranhão, José Raimundo Trindade (Zequinha), no mesmo sentido, destacou que "a moradia é um dos principais direitos que consegue mudar a vida do cidadão, porque se você sai para trabalhar e não tem uma referência de onde retornar no final do dia, você não tem qualidade de vida", motivo pelo qual o movimento social defende esse direito como primordial para começar a mudar a vida do cidadão (Entrevista concedida por Zequinha, 17.05.19).

Não por outro motivo, o direito à moradia e à cidade foram reivindicações tão presentes no processo constituinte brasileiro, visto que o paradigma liberal-individualista-normativista vigente no direito brasileiro à época não se mostrava mais adequado para lidar com a crescente complexidade dos conflitos sociais, dentre eles os ligados à disputa pela terra urbana, exigindo um outro papel do direito, que visasse a implementação dos direitos fundamentais sociais (STRECK, 2003, p. 259-261). Assim, a Constituição Federal de 1988 ao

[99] O Residencial Nova Terra, do Programa Minha Casa, Minha Vida, fica localizado em São José de Ribamar/MA e passou por uma série de ocupações por pessoas que não foram contempladas no sorteio das unidades (G1MA, 2013).

prever a função social da propriedade, bem como uma política urbana pela primeira vez, buscava condicionar o exercício do direito de propriedade aos interesses sociais, rompendo com a visão individualista/patrimonialista, justamente em face de uma realidade urbana que necessitava atender ao coletivo e coibir fenômenos insustentáveis para a qualidade de vida urbana, como a retenção especulativa de terrenos e o consequente aumento do déficit habitacional.

No entanto, o que se observa na análise do caso da comunidade Parque Araçagi II é uma atuação do Judiciário que ainda não absorveu a função social do Direito, aplicando meramente a legislação civilista de forma isolada - o que será analisado com mais detalhes no próximo tópico -, atuando, portanto, com baixa constitucionalidade, ao não considerar os princípios adotados pela Constituição Federal de 1988 quando do processo interpretativo, deixando clara a prevalência do paradigma liberal do Direito, paradigma este alimentado pelo fenômeno de globalização das políticas neoliberais, um dos fatores apontados por Streck (2003, p. 259-260) como determinantes para a não efetivação de expressiva parcela dos dispositivos da Constituição Federal de 1988.

Os moradores da comunidade Parque Araçagi II enxergam com clareza este panorama, motivo pelo qual imprimem críticas à visão negativa, ligada ao patrimonialismo, que os magistrados apresentam das ocupações. Os líderes comunitários destacaram que os magistrados têm uma visão de que "ocupam só por ocupar, quando a maior parte das pessoas realmente não tinha onde morar", reiterando que "os alugueis hoje são terríveis" e que "muita gente está aqui dentro por vontade de ter um larzinho". Ressaltaram ainda o distanciamento do Poder Judiciário da realidade social, afirmando que "os juízes analisam o que está no papel, o que faz uma grande diferença na interpretação do processo", bem como a insuficiência da atuação do Poder Judiciário frente à complexidade dos conflitos fundiários urbanos, fazendo uma analogia das ocupações com um formigueiro: "é como se fosse um formigueiro, você chega lá, você mexe nele, põe o inseticida, quer que ele saia dali, mas pra ele sair, vai pra algum outro lugar. Essa é a questão das ocupações...A Justiça quer remover o Parque Araçagi II...Mas e aí? O Parque Araçagi II vai pra onde?" (Entrevista concedida pelo Presidente e Vice-Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O. e L. M. C., 23.02.19)

Enxergando as limitações da atuação do Poder Judiciário na resolução do conflito fundiário urbano, os moradores da comunidade Parque Araçagi II entenderam a necessidade não só de mobilização popular como também de atuação fora do processo judicial, vez que as decisões judiciais determinam na quase totalidade das ações de reintegração de posse a

remoção dos moradores. Como narrado pelos líderes comunitários, a União de Moradores do Parque Araçagi II, embora tenha tido uma representação frágil nos primeiros anos, o que decorreu sobretudo da insegurança que os então representantes vivenciavam à época, diante de um contexto de grande ameaça e violência no âmbito do conflito fundiário[100], a partir da segunda gestão, que iniciou em 2014, conseguiu avançar substancialmente no propósito de representação dos interesses dos moradores no que diz respeito às tratativas em relação ao conflito pela posse da terra, passando a protagonizar um trabalho de mediação semelhante ao da COECV, reunindo com as partes envolvidas no conflito da área e intermediando a negociação (Relato do Presidente e Vice-Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, durante visita em 26.01.19).

Como o Vice-Presidente, L. M. C., explicou, embora tenham buscado os órgãos públicos para a mediação, nem sempre houve êxito nas negociações, principalmente por conta de tratar-se de área nobre, com o metro quadrado muito caro, o que dificultou a possibilidade de acordo entre proprietários, que pleiteiam o valor de mercado dos terrenos, e moradores (Entrevista concedida pelo Vice-Presidente da União de Moradores, L. M. C., 23.02.19). Como a própria equipe técnica da COECV apontou, dentre as principais barreiras que a comissão observa para a mediação no âmbito dos conflitos fundiários urbanos, além da existência, em regra, quando os casos chegam à Comissão, de decisão judicial favorável ao proprietário[101], determinando a remoção dos ocupantes da área, está a questão do valor dos terrenos, vez que "os requerentes geralmente querem valores muito altos e, evidentemente, como estamos falando de várias pessoas de comunidades que não têm nem onde morar, elas não vão conseguir adimplir esses valores", nas palavras da coordenadora da equipe técnica da COECV, Maísa Wolff (Entrevista concedida por membros da equipe técnica da COECV, 20.05.19).

Diante disto, que o Coordenador Geral da União por Moradia Popular do Maranhão, José Raimundo Trindade (Zequinha), afirmou que o conflito que envolve a comunidade Parque Araçagi II trata-se de "uma briga do capital contra o pobre" (Entrevista concedida por Zequinha, 17.05.19). Neste contexto, a União de Moradores do Parque Araçagi

[100] Como relatado em entrevista, principalmente até 2014, o conflito fundiário era tão acentuado que os representantes da União de Moradores do Parque Araçagi II temiam pela própria vida. Neste período, ameaças eram comuns e ocorreram diversos despejos violentos, com e sem ordem judicial, que contaram inclusive com pessoas baleadas, o que alimentou a revolta dos moradores e intensificou o conflito (Entrevista concedida por L. M. C., 23.02.19).

[101] Os casos chegam à COECV em sua grande maioria quando já existe decisão judicial determinando a reintegração de posse, o que prejudica a mediação, como explicou a equipe técnica da Comissão, que entende que o ideal seria trabalhar a mediação antes da decisão judicial (Entrevista concedida por membros da equipe técnica da COECV, 20.05.19).

II passou a protagonizar as tratativas, buscando os proprietários diretamente, "o que foi dando certo", nas palavras de L. M. C., resultando em alguns acordos importantes, incluindo o da área com o maior número de famílias, do proprietário Luiz Tarquínio Pereira Cruz, referente ao Processo nº. 4226-98.2012.8.10.0058, que tramitou na Segunda Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar (Entrevista concedida pelo Vice-Presidente da União de Moradores, L. M. C., 23.02.19).

Além deste acordo, referente ao terreno do proprietário Luiz Tarquínio Pereira Cruz, no qual residem 106 famílias, homologado no âmbito do Processo nº. 4226-98.2012.8.10.0058, foi homologado acordo também no âmbito do Processo nº. 829-94.2013.8.10.0058, referente ao terreno do proprietário João do Carmo Barbosa, que conta com 5 famílias, e informada a realização de acordo extrajudicial no Processo nº. 3049-31.2014.8.10.0058, referente ao terreno da proprietária Lia Andrade Mesquita, que conta com 5 famílias. Foram realizados ainda acordos relativos aos terrenos de outros quatro proprietários: Mauro Henrique Aranha Araújo, proprietário da área que conta com o segundo maior número de famílias da comunidade, 84 famílias; José Pereira de Santana, proprietário de área que conta com 23 famílias[102]; NBR Empreendimentos LTDA., proprietária de área que conta com 5 famílias; e Renato Arruda Aguiar, proprietário de área que conta com 6 famílias. Estes quatro acordos não foram informados no âmbito dos respectivos processos judiciais: Processo nº. 4166-28.2012.8.10.0058; Processo nº. 3892-59.2015.8.10.0058; 72-03.2013.8.10.0058 e Processo nº. 837-71.2013.8.10.0058[103]. Nos outros 11 processos judiciais relativos ao conflito fundiário da comunidade Parque Araçagi II não houve realização de acordo (Entrevista concedida pelo Presidente e Vice-Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O. e L. M. C., 23.02.19).

Ante o exposto, parcela significativa da comunidade Parque Araçagi II ainda se encontra ameaçada de despejo em decorrência de decisões judiciais que determinam a reintegração de posse das áreas, em consonância com os interesses dos proprietários e do capital imobiliário, ainda que em detrimento do cumprimento da função social da cidade (art. 182, CRFB), o que evidencia um desempenho do sistema judicial perante os complexos conflitos sociais existentes no contexto das cidades gentrificadas dissonante do paradigma jurídico-urbanístico instituído pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade,

[102] É neste terreno também que funciona o Clube de Mães Mulheres Guerreiras, cuja Presidente, S. J. C., que realizou as tratativas, representando os moradores da área, junto ao proprietário (Entrevista concedida pela Presidente do Clube de Mães Mulheres Guerreiras, 04.06.19) .

[103] Segundo os líderes comunitários, não houve ainda o peticionamento destes acordos no âmbito dos processos judiciais por conta de alguns fatores, como a pendência de topografia de alguns terrenos (Entrevista concedida pelo Presidente e Vice-Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, R. N. O. e L. M. C., 23.02.19).

mostrando-se relevante analisar em detalhes a atuação do Poder Judiciário frente ao caso, para identificar os obstáculos existentes para uma atuação consonante com o referido paradigma, e, de uma forma mais ampla, com um direito voltado aos interesses sociais e coletivos, de construção de uma cidade para pessoas e não para o mercado.

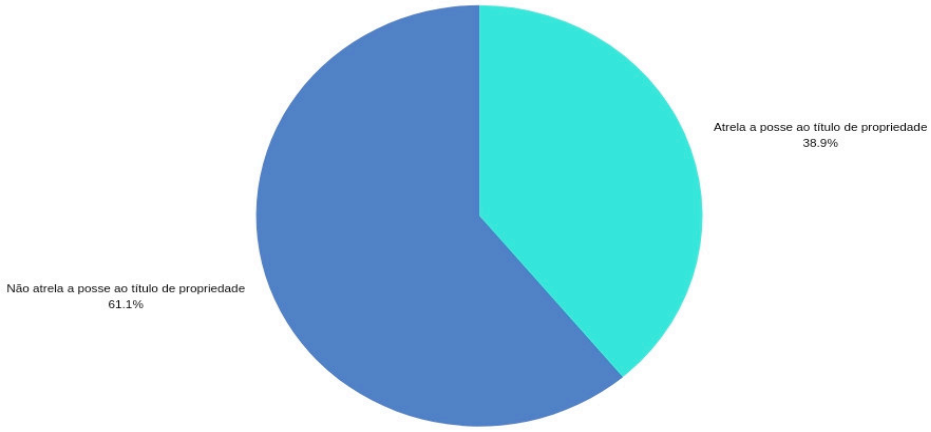
3.3 A atuação do Poder Judiciário frente ao caso da comunidade Parque Araçagi II: o império do patrimonialismo

A argumentação construída ao longo do trabalho aponta para o comprometimento da efetivação do direito à cidade, diante da guinada neoliberal das cidades, com a financeirização da terra e da moradia, que impõe uma postura empreendedora às cidades, sendo o fenômeno de gentrificação uma das principais estratégias globais a serviço do urbanismo neoliberal, que pressupõe o privilégio dos interesses do capital imobiliário, enquanto são desencadeados movimentos de expulsão das camadas sociais mais desfavorecidas nas localidades da cidade valorizadas pela renovação urbana, como se observa no bairro do Araçagi, em São José de Ribamar/MA. Neste contexto, sustenta-se que o Poder Judiciário tem assumido uma postura essencial às necessidades do urbanismo neoliberal, na medida em que, no âmbito das ações possessórias que envolvem os conflitos fundiários urbanos ambientados nas áreas gentrificadas, apresenta uma atuação patrimonialista, dissociada do novo paradigma jurídico-urbanístico, o que redunda inevitavelmente em despejos, que higienizam as áreas para dar lugar às elites, inserindo-se nas chamadas práticas jurídicas hegemônicas, o que será analisado com mais detalhes neste tópico a partir da exposição da atuação do Poder Judiciário frente às ações possessórias que envolvem o conflito fundiário urbano da comunidade Parque Araçagi II, localizada na RMGSL.

A despeito de a partir da Constituição Federal de 1988 ter sido superada a noção de posse vinculada ao direito de propriedade, enquanto exteriorização deste, diante da instituição do princípio da função social da propriedade (art. 5º, inc. XXIII, CRFB), que diz respeito à utilização dos bens e não à sua titularidade jurídica[104], a atuação do Poder Judiciário frente às demandas de natureza cível, tais como as ações possessórias, tem privilegiado a garantia do direito de propriedade (ZAVASCKI, 2004, p. 21), o que se observa nos processos

[104] Como esclarece Zavascki (2004, p. 08), os bens/propriedades que estão submetidos a uma destinação social e não o direito de propriedade em si, de forma que esta função social da propriedade realiza-se através daquele que efetivamente tem a disponibilidade física dos bens, ou seja, daquele que exerce a posse, independente de ser titular ou não do título de propriedade, de maneira que o princípio da função social diz respeito mais ao fenômeno possessório que ao direito de propriedade, razão pela qual se fala em função social da posse.

que envolvem o caso da comunidade Parque Araçagi II, que tramitaram nas duas Varas Cíveis da Comarca de São José de Ribamar/MA. Em sete das dezoito ações possessórias analisadas[105], o magistrado atrela a posse ao título de propriedade dos terrenos, sendo que em três destas ações, o título de propriedade é o único elemento apontado para evidenciar a posse, desconsiderando a autonomia do instituto, conforme ilustra o gráfico abaixo:



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados analisados dos processos judiciais.

Relevante expor algumas passagens das decisões judicias analisadas. No Processo nº. 828-12.2013.8.10.0058, que tramita na Primeira Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, o magistrado deixa claro na sentença o posicionamento de vinculação da posse à propriedade, ao fundamentar a decisão de reintegração de posse com base na presunção de boa-fé do possuidor de justo título, fazendo referência ao art. 1.201, parágrafo único, do Código Civil[106] (TJ/MA, 2018). Da mesma forma no Processo nº. 4725-82.2012.8.10.0058,

[105] Foram analisados dezoito processos que envolvem o conflito fundiário da comunidade Parque Araçagi II, quais sejam: Processo nº. 72-03.2013.8.10.0058; Processo nº. 828-12.2013.8.10.0058; Processo nº. 829-94.2013.10.0058; Processo nº. 837-71.2013.8.10.0058; Processo nº. 3422-33.2012.8.10.0058; Processo nº. 3892-59.2015.8.10.0058; Processo nº. 4110-92.2012.8.10.0058; Processo nº. 4166-28.2012.8.10.0058; Processo nº. 4226-98.2012.8.10.0058; Processo nº. 5247-12.2012.8.10.0058; Processo nº. 936-05.2012.8.10.0049; Processo nº. 5008-08.2012.8.10.0058; Processo nº. 4198-33.2012.8.10.0058; Processo nº. 1690-17.2012.8.10.0058; Processo nº. 3049-31.2014.8.10.0058; Processo nº. 4725-82.2012.8.10.0058; Processo nº. 2257-48.2012.8.10.0058; Processo nº. 5316-44.2012.8.10.0058.

[106] Art. 1.201. É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa. Parágrafo único. O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção.

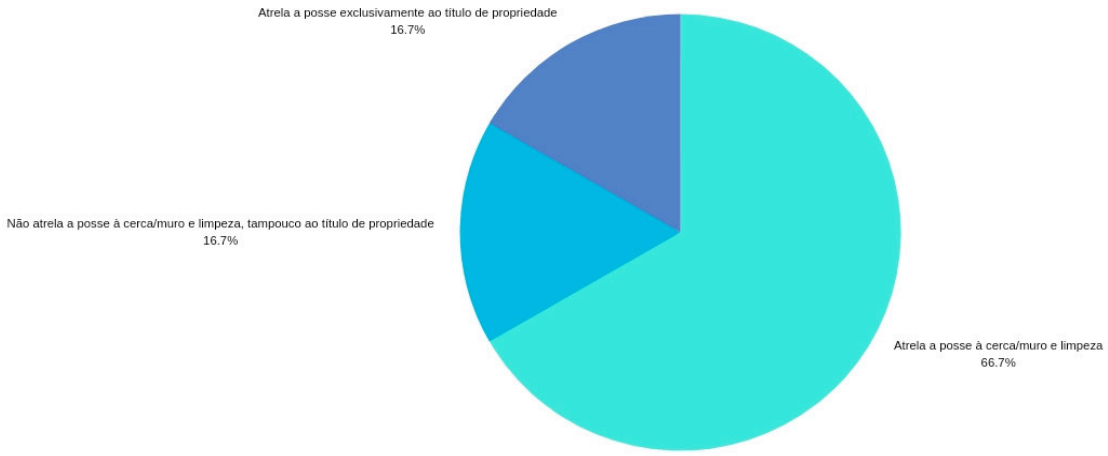
que tramitou também na Primeira Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, o magistrado novamente evidencia na sentença a fundamentação da posse com base no domínio, nestes termos: "os autores acostaram aos autos farta documentação que comprova a aquisição onerosa do imóvel, conforme registro do imóvel às fl. 12, o que evidencia a posse do autor sobre o imóvel em litígio". O magistrado acrescenta ainda que "dada a fragilidade das provas de posse anterior por ambas as partes, não há óbice para que a questão seja decidida com base no domínio do imóvel, conforme a orientação constante da Súmula 487 do STF"[107] e "que os réus não apresentaram qualquer documento a lhes conferir o direito à posse do imóvel, presumindo-se que a ocupação se deu de forma precária, não lhes sendo assegurado direito à proteção possessória" (TJ/MA, 2015).

Importante atentar para o fato de que, em se tratando de ações possessórias, sequer é permitida a discussão do domínio da área em litígio, mas tão somente da melhor posse (MILANO, 2016, p. 152). Contudo, paradoxalmente, não raro o Poder Judiciário tem considerado a melhor posse como aquela derivada do direito de propriedade, ignorando as concepções de posse baseadas na funcionalidade, como ocorre nas ações possessórias analisadas. Trata-se, como explica Albuquerque (2002, p. 32), de uma atuação baseada meramente na normativa civilística, que insere o instituto da posse na lógica patrimonialista do direito privado, à sombra do direito de propriedade[108], mostrando-se necessário, segundo a autora, a partir do reconhecimento do princípio da função social da propriedade, "rechaçar este preconceito da posse em detrimento da propriedade". A autora esclarece que "a funcionalidade pelo uso e aproveitamento da coisa juridiciza a posse como direito autônomo e independente da propriedade, retirando-a daquele estado de simples defesa contra o esbulho, para se impor perante todos" (ALBUQUERQUE, 2002, p. 40). Assim, a melhor posse deve ser considerada aquela na qual se verifica a função social do instituto e não aquela formalizada através do justo título, uma vez que hoje os bens/propriedades não devem atender apenas aos interesses do dono, mas sim aos interesses da coletividade, nas palavras da autora:

> [...] não mais se contenta o direito de propriedade com a visão individualista de cumprir seu mister apenas para o dono, porém projeta-se além deste, harmonizando-se com outros interesses, que não se resumem mais em interesses negativos, mas sim positivos, quais sejam, o da propriedade, refletindo também efeitos ao elemento social. (ALBUQUERQUE, 2002, p. 53)

[107] Insta ressaltar que é pacífico o entendimento sobre a inaplicabilidade da Súmula 487 do STF no juízo possessório, que não mais aceita a exceção do domínio.
[108] O Código Civil dispõe em seu art. 1.196 que "considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade" (BRASIL, 2002).

No entanto, nos processos que envolvem o conflito fundiário da comunidade Parque Araçagi II, quando o magistrado não atrela a posse exclusivamente ao título de propriedade, considera a mesma evidenciada pelo cercamento/muramento e limpeza esporádica da área[109], legitimando, portanto, a retenção especulativa de terrenos[110] e desconsiderando que o instituto da posse representa a concretização da função social[111] – vez que diz respeito à utilização fática dos bens, que devem atender aos interesses da coletividade, podendo consistir, por exemplo, na utilização para fins de moradia, trabalho, lazer e cultura –, o que, numa análise mais ampla, contribui para a intensificação da exclusão urbanística e segregação nas cidades. O gráfico abaixo retrata os dados referentes aos processos nos quais o magistrado adota este posicionamento[112]:



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados analisados dos processos judiciais.

[109] Em geral a existência de cerca ou muro e limpeza foi provada por meio de fotos e/ou depoimentos testemunhais nos processos analisados.

[110] Como conceitua Oliveira (2001, p. 25), a retenção especulativa do imóvel urbano verifica-se quando o proprietário não investe no terreno e tampouco o vende, esperando a valorização imobiliária decorrente tanto dos investimentos públicos na área quanto privados, que é justamente a situação observada no caso da comunidade Parque Araçagi II, no qual os proprietários dos terrenos nunca promeveram a utilização dos mesmos.

[111] No caso da propriedade urbana, conforme disposição do art. 182, 2º, da Constituição Federal de 1988, a função social será cumprida quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[112] Em doze das dezoito ações possessórias analisadas o magistrado atrela a posse ao cercamento/muramento e limpeza esporádica dos terrenos; em três processos a posse é atrelada exclusivamente ao título de propriedade; ao passo que em outros três processos são considerados outros elementos.

Verifica-se, por conseguinte, conforme se passará a expor, através de alguns trechos selecionados das decisões judiciais analisadas, um discurso patrimonialista que atende aos interesses da cidade-mercadoria, vez que ao privilegiar o direito de propriedade em detrimento da função social da posse – nas ações possessórias analisadas os magistrados consideraram a posse evidenciada por proprietários que jamais proporcionaram utilização aos terrenos –, obsta o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade (art. 182, CRFB), incompatíveis com a retenção especulativa de terrenos, favorecendo, consequentemente, os propósitos dos proprietários e, de uma forma mais ampla, do capital imobiliário.

No Processo nº. 72-03.2013.8.10.0058, que tramita na Primeira Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, o magistrado, na decisão liminar, discorre que "a parte autora acostou aos autos farta documentação que comprova a aquisição onerosa do imóvel, conforme o registro do imóvel à fl. 10, o que evidencia a posse da autora sobre o imóvel em litígio", acrescentando que os depoimentos colhidos indicam da mesma forma o pleno exercício da posse, "uma vez que após a aquisição dos referidos lotes, providenciou cercas de arame e estaca nos mesmos", destacando ainda que "com fulcro de evitar a proliferação desta espécie de ocupação indevida e por constatar que estão satisfeitos os requisitos previstos no art. 927 do Código de Processo Civil" a concessão da medida liminar se impõe (TJ/MA, 2014).

No Processo nº. 837-71.2013.8.10.0058, que tramita na Segunda Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, o magistrado discorre na sentença que "a testemunha apresentada reconhece que o autor, desde que comprou vem limpando e cuidando da área, tendo feito este processo anualmente, após o período chuvoso", acrescentando que "os requeridos não trouxeram aos autos nenhuma comprovação de que o local, à época da invasão, deixava de cumprir alguma função social" e que "as fotos juntadas aos autos, fl. 15, demonstram que há um baldrame iniciado no terreno em questão, com "casebres" ao fundo, corroborando assim, com a alegação do autor que teria iniciado a construção do muro no local", concluindo que embora a Constituição Federal de 1988 tenha reconhecido o direito à moradia como fundamental, este não pode se sobrepor à proteção de imóveis que já cumprem sua função social (TJ/MA, 2016).

No Processo nº. 3422-33.2012.8.10.0058, que tramita na Segunda Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, o magistrado destaca na sentença que a parte autora demonstrou a posse do imóvel "por meio dos documentos acostados à inicial, especialmente as certidões de registro de fls. 15/18, o boletim de ocorrência de fl. 19 e as fotografias

juntadas (fls. 21/22), e pelos depoimentos ouvidos em audiência de justificação e instrução e julgamento", embora a testemunha tenha afirmado que quando da ocupação "o terreno era só mato e que não existiam moradores", tendo o magistrado ressaltado ainda que a "dura realidade das famílias que se instalaram no local" tem como causa a "ineficiência estatal relativamente à realização de políticas públicas" e que o proprietário não pode ser penalizado "pela inoperância do Estado em garantir o direito à moradia a todos que necessitam" (TJ/MA, 2017).

No Processo nº. 3892-59.2015.8.10.0058, que tramita na Primeira Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, o magistrado destaca na decisão liminar que a posse restou comprovada tanto pelas fotografias apresentadas, que evidenciam que o imóvel era murado, quanto por conta da oitiva testemunhal, que aponta que o autor adquiriu o imóvel há trinta anos e que fez um muro há cinco anos, o qual foi derrubado pelos ocupantes (TJ/MA, 2015). No Processo nº. 4226-98.2012.8.10.0058, que tramita na Segunda Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, o magistrado destaca na decisão liminar que o autor demonstrou a posse "pois cercou o local, efetuou a limpeza e a escrituração dos lotes", ressaltando que "em virtude do preenchimento dos requisitos expressos no artigo 927 do CPC e diante das reiteradas invasões de terras ocorridas neste município a concessão da liminar é medida que se impõe" (TJ/MA, 2013).

Da mesma forma, no Processo nº. 4198-33.2012.8.10.0058, que tramita na Primeira Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, o magistrado destaca na sentença que a posse está demonstrada "pois como visto o autor recentemente havia capinado e cercado a sua propriedade", ao passo que os materiais de baixa qualidade dos casebres são considerados prova da ocupação ser recente. Importa sublinhar que o proprietário, conforme consta na decisão, adquiriu os lotes nos anos 1980 (TJ/MA, 2017). No Processo nº. 3049-31.2014.8.10.0058, que tramitou na Segunda Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, o proprietário também adquiriu o imóvel há mais de vinte anos, conforme consta na sentença, tendo o magistrado considerado a posse demonstrada pelo depoimento da própria autora de que havia cercado o terreno em 2005, embora no depoimento dos requeridos conste que não visualizaram cerca quando da ocupação (TJ/MA, 2016). No mesmo sentido vão as decisões nos demais processos, sempre atrelando a posse ao mero cercamento/muramento e limpeza esporádica dos terrenos, desconsiderando a necessidade de cumprimento da função social do instituto quando da análise dos requisitos para a procedência da ação de reintegração de posse,

constantes no art. 561 do Código de Processo Civil/2015[113], de mesmo teor do art. 927 do antigo Código (Lei 5.869/1973).

O magistrado chega a afirmar, antes mesmo da análise do pleito, como ocorre no âmbito do Processo nº. 829-94.2013.8.10.0058, que tramitou na Segunda Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, em decisão que concede a medida liminar (TJ/MA, 2014), que "tem percebido as reiteradas tentativas de invasões de imóveis particulares, com fulcro apenas na especulação imobiliária", apontando ainda que "a grande maioria das ocupações não visa à concretização da função social da posse, pois uma parcela considerável dos ocupantes já possui sua própria residência e, portanto, não almeja a efetivação do direito social à moradia", motivo pelo qual "essas situações devem ser coibidas de forma concreta pelo Poder Judiciário". O mesmo discurso é observado no âmbito do Processo nº. 2257-48.2012.8.10.0058, que tramitou na Primeira Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, na sentença (TJ/MA, 2018).

O discurso apresentado é contraditório com a realidade urbana de intenso déficit habitacional[114], desemprego[115] e concentração fundiária[116], que obviamente não permite que grande parcela da população adquira habitação no mercado legal, o que leva em consequência à ocupação de terrenos ociosos tanto no espaço urbano quanto rural, comumente para ter onde morar e/ou trabalhar. Lado outro, os magistrados, conforme narrado pelos líderes comunitários do Parque Araçagi II, não estiveram na ocupação para verificar a realidade existente na localidade[117]. Contraditório também o discurso ao demonstrar preocupação com a suposta especulação imobiliária pretendida pelos ocupantes, quando parte significativa dos proprietários adquiriram os terrenos da área há décadas – alguns desde os anos 1980 – sem promover qualquer tipo de utilização ou edificação no local, tendo providenciado apenas a

[113] Art. 561. Incumbe ao autor provar: I - a sua posse; II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu; III - a data da turbação ou do esbulho; IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração.

[114] Como já exposto, o Estado do Maranhão conta com o maior déficit habitacional relativo do país, de 20%, atrás do Pará, com 15,3%, do Amazonas, com 14,5% e de Roraima, com 14,2% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018), ao passo que a RMGSL, segundo dados relativos à 2010, contava com déficit total absoluto de 64 mil moradias e relativo de 18%, correspondendo ao quinto maior déficit habitacional relativo entre as regiões metropolitanas do país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

[115] Segundo dados do IBGE (2019) o Maranhão tem o menor percentual de trabalhadores com carteira assinada (50,3%); taxa de desocupação de 16,3%, quarta maior taxa de desocupação do país; sendo que 33,5% das pessoas ocupadas trabalham por conta própria, tratando-se também do quarto maior percentual do país.

[116] Segundo dados do 10º Censo Agropecuário 2006 do IBGE (2006), o Maranhão tem uma das maiores concentrações de terras do país, possuindo o índice Gini – indicador da desigualdade no campo de 0,864, o terceiro maior do Brasil, atrás apenas de Alagoas e Mato Grosso. As ocupações de terras urbanas e rurais são uma reação direta a esta profunda concentração fundiária.

[117] Conforme narrado no tópico anterior, verificou-se na pesquisa de campo uma comunidade composta por casas simples de taipa ou alvenaria, na qual residem trabalhadores precarizados, que em grande parte estão na área desde o início da ocupação, utilizando-a para fins de moradia.

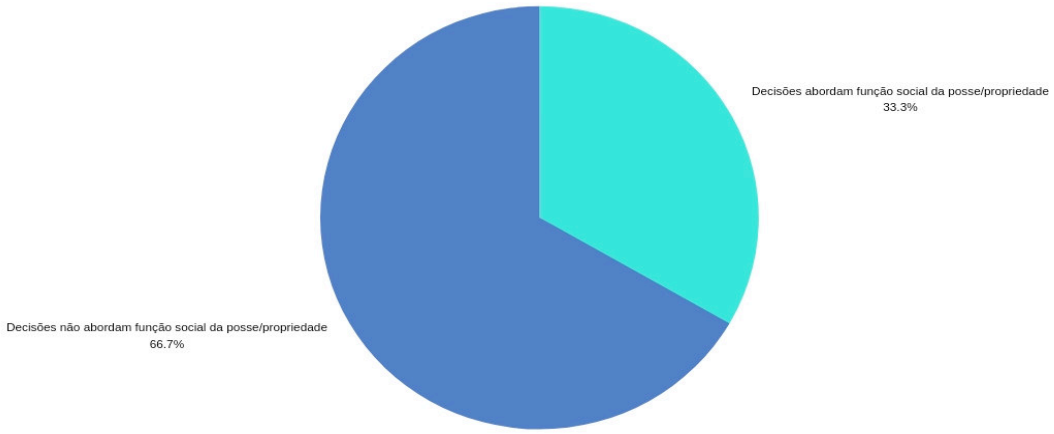
cerca ou o muro e limpezas esporádicas do terreno, sendo que em alguns casos nem essas providências foram tomadas.

Importante apontar também que, como descrito, o Poder Judiciário nas decisões judiciais analisadas já apresentou o posicionamento de que a responsabilidade da realidade de déficit habitacional da região é da inoperância do Poder Executivo em garantir o direito à moradia para todos, argumentando que o proprietário não pode ser penalizado. Ocorre que, como exposto, o proprietário tem deveres perante a propriedade, de prover funcionalidade à mesma (art. 5º, inc. XXIII, CRFB; art. 182, §2º, CRFB), não podendo manter seus terrenos ociosos para fins de especulação, vez que isto implica na perda da tutela possessória (COMPARATO, 2000).

Ademais, como se buscou evidenciar no primeiro capítulo, a promoção de políticas públicas habitacionais não é suficiente para democratizar as cidades sem a regulação da especulação imobiliária, vez que mesmo com o maior programa habitacional da história do país, o PMCMV, as cidades se tornaram ainda mais segregadas e não houve avanço no combate ao déficit habitacional (MARICATO, 2013b, p. 49), mostrando-se, como nunca antes, em face da retração atual dos investimentos públicos federais, necessário que o Poder Executivo, especialmente a municipalidade, e o Poder Judiciário, busquem coibir este tipo de atuação especulativa insustentável para a construção de cidades mais igualitárias. Como aponta Sousa Santos (2011, p. 84-85), o Poder Judiciário comumente manifesta uma desresponsabilização sistêmica, reflexo de uma cultura normativista, visto que "um problema no sistema nunca é visto como problema "nosso", é sempre dos outros, do outro corpo, da outra instância". Um problema social tão grave como o dos conflitos fundiários urbanos, que envolve direitos humanos essenciais para a subsistência, merece uma atuação das instituições do sistema de justiça adequada e consonante com o paradigma jurídico-urbanístico instituído pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, que tem como cerne a função social da propriedade urbana (art. 182, §2º, CRFB).

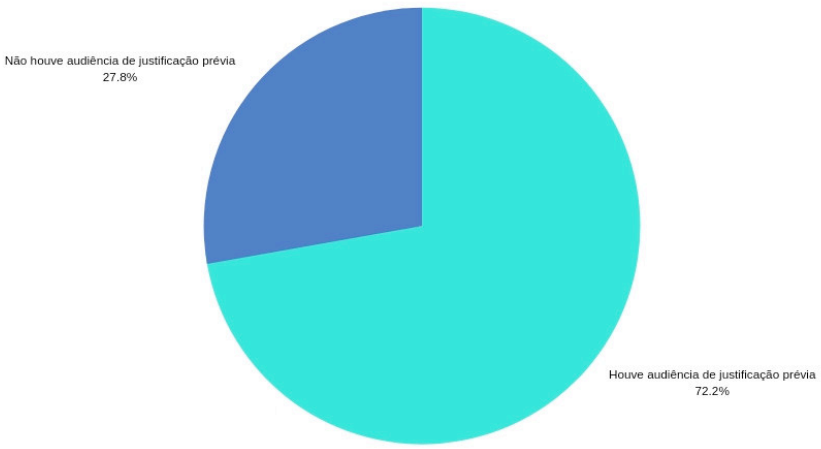
Neste sentido, importa ressaltar que das dezoito ações possessórias analisadas, apenas seis abordam a função social da posse/propriedade[118], ainda de que forma equivocada, como já exposto:

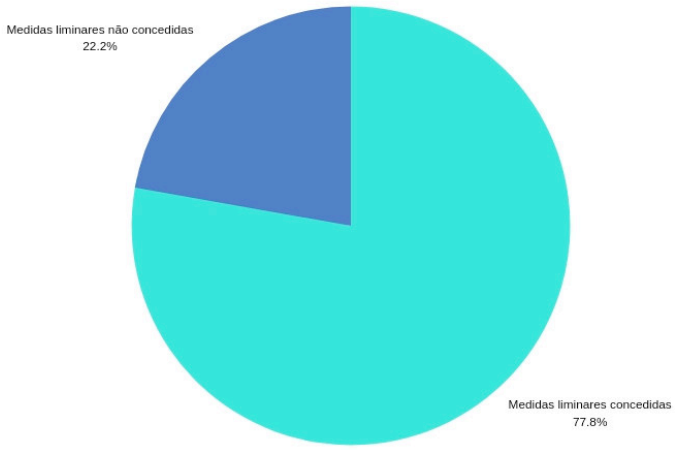
[118] Processo nº. 2257-48.2012.8.10.0058; Processo nº. 829-94.2013.10.0058; Processo nº. 837-71.2013.8.10.0058; Processo nº. 936-05.2012.8.10.0049; Processo nº. 5008-08.2012.8.10.0058; Processo nº. 4226-98.2012.8.10.0058.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados analisados dos processos judiciais.

Verificou-se também da análise processual, que embora na maior parte dos processos – treze processos - tenha sido realizada audiência de justificação prévia – prevista no art. 562 do Código de Processo Civil/15 para os casos em que o magistrado não considerar a petição inicial devidamente instruída – em geral, as medidas liminares de reintegração de posse foram deferidas, determinando a remoção das famílias – em catorze processos –, ainda que após a justificação, como ilustram os gráficos abaixo:



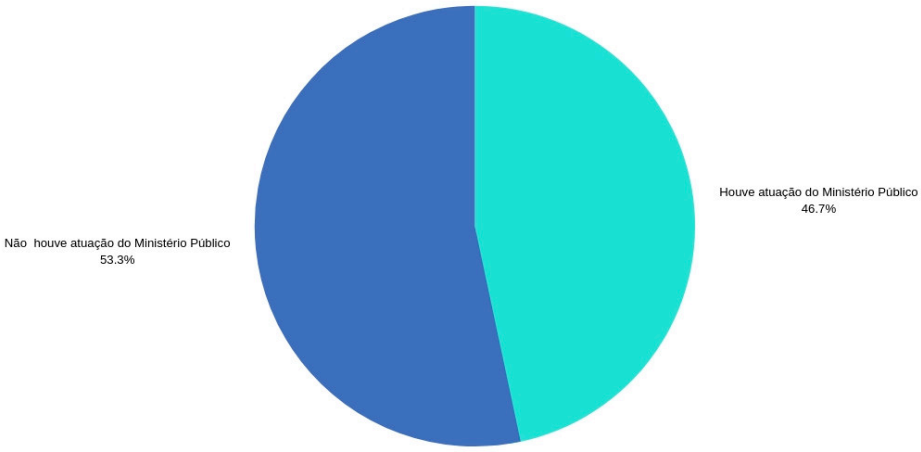


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados analisados dos processos judiciais.

Insta ressaltar ainda que embora as ações possessórias analisadas tratem de um conflito fundiário urbano coletivo, envolvendo grande número de famílias, devendo obrigatoriamente contar com a intervenção do Ministério Público, enquanto fiscal da lei e defensor do regime democrático de direito, justamente buscando resguardar a observância dos preceitos da Constituição Federal de 1988, conforme disposição do art. 554, §1º, do Código de Processo Civil/15[119], verificou-se a atuação do Ministério Público em apenas oito das dezoito ações possessórias analisadas referentes ao conflito fundiário da comunidade Parque Araçagi II[120], conforme ilustra o gráfico a seguir:

[119] Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados.
§ 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

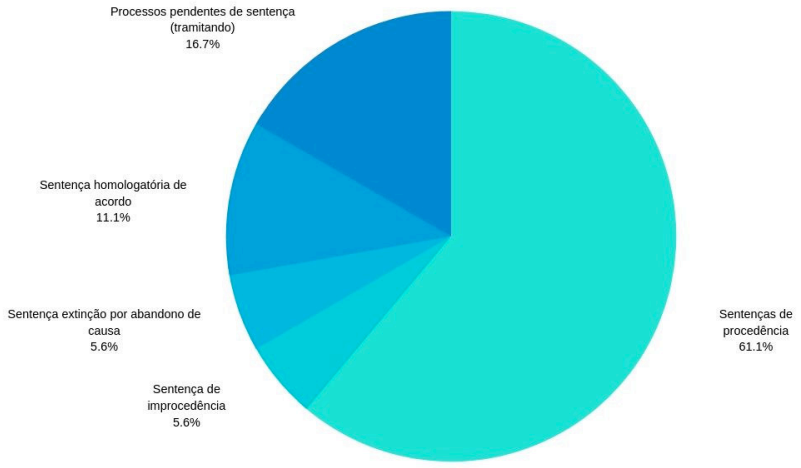
[120] A baixa atuação do Ministério Público no âmbito das ações possessórias é uma das questões que a COECV busca dialogar junto ao Poder Judiciário, sensibilizando da importância de cumprimento desta determinação do Novo Código de Processo Civil (Entrevista concedida por membros da equipe técnica da COECV, 20.05.19). Essa atuação é de extrema importância diante da complexidade destes conflitos, que ultrapassam a discussão de posse e propriedade, abrangendo direitos diretamente ligados à subsistência, visto que morar é essencial à própria vida, incidindo diretamente na dignidade da pessoa humana, mostrando-se essencial a intervenção do Parquet como forma de resguardar os direitos dessa população em situação de vulnerabilidade, diante da insegurança possessória.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados analisados dos processos judiciais.

Não se verificou também nos processos analisados um comprometimento do Poder Judiciário com as disposições dos tratados internacionais de direitos humanos sobre a temática, cumprindo salientar o Comentário Geral nº 07 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que considera os despejos forçados em geral incompatíveis com as disposições do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), estabelecendo que os despejos não devem resultar em pessoas sem moradias e expostas a violações de outros direitos humanos, o que não tem sido levado em consideração pelos magistrados das Varas Cíveis da Comarca de São José de Ribamar, que determinam a execução dos mandados de reintegração de posse relativos à comunidade Parque Araçagi II, sem que seja providenciada anteriormente uma alternativa de moradia para as famílias. Nas cinco reintegrações de posse decorrentes de decisões judiciais que já foram executadas na comunidade, as famílias ficaram literalmente sem teto, conforme narrado por R. N. O., Presidente da União de Moradores do Parque Araçagi II, o que representa um grave problema social (Entrevista concedida em 23.02.19).

No total verificou-se da análise das ações possessórias de reintegração de posse referentes ao caso da comunidade Parque Araçagi II, onze sentenças de procedência do pedido, uma de improcedência, uma de extinção do processo sem resolução do mérito por abandono de causa e duas homologatórias de acordo, conforme ilustra o gráfico abaixo:



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados analisados dos processos judiciais.

Importa destacar ainda que a maior parte dos conflitos fundiários urbanos que chegam ao Poder Judiciário através das ações de reintegração de posse se resolvem em primeira instância, visto o número significativo de decisões liminares que determinam a reintegração[121] e culminam em despejos forçados[122], de forma que estes processos contam com baixa taxa de recorribilidade. Nas ações possessórias analisadas, apenas houve recurso de apelação ao Tribunal de Justiça em quatro processos[123]. Três destes recursos já foram julgados. Dois destes trataram sobre vício no procedimento[124] e um apenas sobre o reexame de provas para reforma da sentença. Neste único apelo que pretendeu a reforma da sentença através do reexame das provas, o Tribunal de Justiça apresentou no acórdão, da mesma forma que os magistrados de primeira instância, fundamentação de cunho patrimonialista, baseada meramente na legislação civilista, que não passa por qualquer filtro constitucional, não havendo qualquer abordagem também das legislações urbanísticas. Em verdade, o Tribunal se

[121] Como exposto, no caso da comunidade Parque Araçagi II, as medidas liminares foram concedidas em 77,8% dos processos.
[122] No caso da comunidade Parque Araçagi II, como exposto, ocorreram cinco despejos forçados, ao passo que na RMGSL, no período de 2014 a 2019, ocorreram 66 despejos forçados com apoio da PMMA.
[123] Processo nº. 3422-33.2012.8.10.0058; Processo nº. 5008-08.2012.8.10.0058; Processo nº. 4198-33.2012.8.10.0058; Processo nº. 5247-12.2012.8.10.0058.
[124] Um recurso, referente a sentença prolatada no âmbito do Processo nº. 5008-08.2012.8.10.0058, tratava da ausência de remessa dos autos à DPE para apresentação das alegações finais. O apelo foi provido e a sentença anulada (TJ/MA, 2018). Com relação ao segundo apelo, referente a sentença prolatada no âmbito do Processo nº. 4198-33.2012.8.10.0058, e que tratava sobre cerceamento de defesa aos assistentes litisconsorciais, o qual teve o provimento negado (TJ/MA, 2018).

posiciona totalmente dissonante da nova ordem jurídico urbanística ao rechaçar a invocação da função social da propriedade, nestes termos: “Ocupação de imóvel que não pode ser legitimada pela mera invocação a valores como a função social da propriedade e o direito social à moradia digna, ainda que valores de matriz constitucional”. Igualmente aos magistrados de primeira instância, o Tribunal não apresentou uma preocupação com o destino habitacional das famílias, como se verifica neste trecho do acórdão: “Nesse contexto, não há como justificar a permanência de invasores no imóvel, ainda que os recorrentes não tenham onde residir, posto que prevalece o direito do possuidor (proprietário do imóvel) sobre o direito de moradia” (TJ/MA, 2018).

Em face deste problema social, consistente no número significativo de conflitos fundiários no Maranhão, particularmente na RMGSL, que chegam ao Poder Judiciário frequentemente por meio de ações de reintegração de posse, como no caso analisado da comunidade Parque Araçagi II, tendo como resposta habitual decisões determinando a reintegração de posse de centenas de famílias, o que fica evidente pela existência de 544 ordens de reintegração de posse no Maranhão (COECV/SEDIHPOP, 2018), usualmente fundamentadas com um discurso patrimonialista, que pouco considera a função social da posse e da propriedade, como observado nos processos analisados, se mostrou urgente e essencial a implementação de uma política estadual de mediação de conflitos fundiários, o que ocorreu com a criação da COECV, através da Lei Estadual nº. 10.246/2015. A Comissão tem como objetivo mediar os conflitos no campo e na cidade, devendo ser cientificada de todas as requisições judiciais para cumprimento de mandados de reintegração/manutenção de posse (art. 1º, §1º, da Lei Estadual nº. 10.246/2015).

Entendendo a problemática de uma atuação inadequada das instituições do sistema de justiça frente aos conflitos fundiários, a COECV passou a estreitar o diálogo junto ao Poder Judiciário, visando uma atuação consonante com o paradigma jurídico-urbanístico instituído pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Conforme apontado pela equipe técnica da COECV em entrevista, embora a recepção pelo Judiciário à criação da Comissão tenha sido complicada, pois muitos juízes acreditam que a COECV obstrui a Justiça, impedindo que sejam cumpridas as reintegrações de posse, avanços importantes foram possíveis a partir do diálogo junto à Corregedoria Geral da Justiça (CGJ) do Estado do Maranhão, que recentemente criou, por meio do Provimento nº 08/2019 – CGJ, o Núcleo de Regularização Fundiária Rural e Urbana, que tem entre as suas atribuições atuar na mediação dos conflitos fundiários, inclusive em parceira com a COECV; realizar vistorias e perícias em locais de conflitos fundiários para subsidiar a atuação do núcleo e produzir relatório ao

magistrado nos casos judicializados; participar das reuniões da COECV como membro permanente, dentre outras (Entrevista concedida por membros da equipe técnica da COECV, 20.05.19).

Assim, embora a equipe técnica da COECV reconheça que "são passos lentos que a Comissão tem dado junto ao Judiciário", também entende que a construção do diálogo é primordial para a mudança cultural (Fala de Vitor Hugo Moraes, membro da equipe técnica da COECV, durante entrevista concedida em 20.05.19). No mesmo sentido, a pesquisa aponta para a necessidade de uma mudança de paradigma, que possibilite uma atuação contra-hegemônica - reclamada pelos novos sujeitos de direitos - das instituições do sistema de justiça, em particular do Poder Judiciário, o que será abordado no próximo capítulo. O recém-criado Núcleo de Regularização Fundiária Rural e Urbana representa um primeiro passo em direção à uma atuação que vise a concretização do direito à cidade e o abandono do papel observado da análise do caso da comunidade Parque Araçagi II de salvaguarda do patrimonialismo, que contribui para a perpetuação do processo de espoliação urbana no país e, consequentemente, para cidades desiguais e divididas, que não cumprem função social e tampouco garantem o bem-estar dos seus habitantes, vez que atendem primordialmente aos interesses mercadológicos.

4 DA LEI DE TERRAS AO ESTATUTO DA CIDADE: O NECESSÁRIO GIRO PARADIGMÁTICO EM DIREÇÃO À NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA

> *"Somente quando se entender que os que constroem e mantêm a vida urbana têm uma exigência fundamental sobre o que eles produziram, e que uma delas é o direito inalienável de criar uma cidade mais em conformidade com seus verdadeiros desejos, chegaremos a uma política do urbano que venha a fazer sentido".*
>
> *David Harvey*

Desde a primeira legislação que tratou da organização da propriedade privada no país, até hoje, mudanças substanciais ocorreram. Enquanto, inicialmente, o proprietário tinha poderes absolutos e ilimitados sobre a propriedade, independente do uso, atualmente a propriedade deve atender à uma função social, dispondo de proteção constitucional tão somente quando conta com funcionalidade. Foram séculos de crescimento urbano no Brasil sem uma base jurídica adequada, sob a égide do paradigma patrimonialista, sendo inquestionável a função que a legislação exerceu de fonte de desigualdades e injustiças. As cidades brasileiras, retrato da segregação socioespacial, são fruto de uma herança escravagista e latifundiária, que deixou como legado um direito voltado à manutenção dos privilégios das elites proprietárias, que só veio a reconhecer a necessidade de limitações significativas à situação proprietária com intensas lutas sociais travadas recentemente. Esse percurso, que compreende desde a promulgação da Lei de Terras até o Estatuto da Cidade será abordado com mais detalhes neste capítulo.

O foco, mais do que uma mera descrição da evolução legislativa em relação à propriedade urbana, é tratar sobre a mudança paradigmática, ainda não absorvida pela atuação do Poder Judiciário, que mantém intocável um senso comum teórico[125]hegemônico e ultrapassado, que não atende às necessidades da complexidade social contemporânea, de cidades financeirizadas e gentrificadas, com milhares de pessoas vivendo em situação de insegurança da posse. As classes populares, conscientes dos novos direitos advindos das mudanças constitucionais, dentre eles o direito à cidade, clamam por uma atuação das instituições do sistema de justiça frente aos conflitos fundiários urbanos contra-hegemônica, dentro do novo paradigma jurídico-urbanístico, visando a construção de cidades mais equitativas e democráticas. Para tal, levanta-se a necessidade de democratização da justiça, especialmente por meio da construção de uma outra cultura jurídica e judiciária.

[125] Expressão cunhada por Warat, conforme se abordará.

4.1 Lei de Terras (Lei nº. 601/1850): a construção do paradigma patrimonialista que ecoa em pleno Estado Democrático de Direito

Da análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, verificou-se uma atuação do Poder Judiciário frente aos conflitos fundiários urbanos dissociada do novo paradigma jurídico-urbanístico instituído pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), bem como uma cultura jurídica ainda sob a hegemonia do paradigma civilista/patrimonialista, revelando que a transição de um modelo centrado na propriedade para outro voltado à função social da propriedade não se dá com a mera mudança constitucional e legislativa, posto que se trata de uma transição paradigmática, que objetiva o abandono de um modelo que vem sendo adotado no país desde o século XIX, com a Lei de Terras (Lei nº. 601/1850).

Como explica Fonseca (2005, p. 97-98), a tendência de nossos tempos é a de naturalizar o que na verdade é histórico, tomando como realidades trans-históricas o que é vigente e atuante no presente, como se dá com o conceito de propriedade, que "geralmente é visto como como se fosse um diamante que desde sempre foi valioso", quando este conceito de propriedade como um direito absoluto, pleno, perpétuo e não sujeito a limitações externas foi uma construção do processo de modernização capitalista do país, que trouxe mudanças profundas nos fundamentos da gestão da vida pública e na forma com que se concebia e praticava o direito (ALFONSIN, 2016, p. 426). A absolutização do direito de propriedade pelo Poder Judiciário no tratamento dos conflitos pela posse da terra urbana, observada nas decisões analisadas, é um reflexo desta tendência.

Marés (2010, p. 182) esclarece que a modernidade capitalista transformou a terra em mercadoria ao tornar a propriedade individual e transferível a quem não a usa, vez que antes da invenção moderna da propriedade individual da terra, o seu uso, ou seja, a posse efetiva sobre a terra, era determinante. O autor explica que os juristas liberais do século XVIII e XIX imprimiram críticas à exigência do uso que o regime de sesmarias possuía, entendendo que a intromissão do Estado no regime de propriedade da terra era nefasto e que deveria haver um direito absoluto sobre a terra, como simples mercadoria, o que veio a se concretizar no Brasil em 1850 com a Lei de Terras (Lei nº. 601/1850). Anteriormente, no regime sesmarial, "o não uso da terra importava em seu abandono e, em consequência, na possibilidade de retomada do imóvel pelo Sesmeiro do Rei" (MARÉS, 2010, p. 182).

Holston (2013, p. 162) discorre que "a Coroa portuguesa reivindicou o título original de todo o território do Brasil por conta do desembarque de Cabral em 1500, e sobre

ele fundamentou a distribuição de terras para empreendimentos comerciais e religiosos", que se deu através de um sistema de concessão de terras chamado sesmarias. A legislação estabelecia que as terras continuavam patrimônio da Coroa, de forma que era distribuído o seu usufruto, de acordo com a capacidade do candidato cultivar as terras e por um período determinado. Se após este período as sesmarias não fossem cultivadas, retornavam à Coroa para redistribuição como terras devolutas (HOLSTON, 2013, p. 162-163).

Em 1822, o Brasil fica independente de Portugal e se encontra na situação de ausência de um regime jurídico da propriedade, que só vem a ser instituído anos mais tarde, com a Lei da Terras de 1850. No entanto, a Constituição Imperial, promulgada em 1824, já trazia a garantia do direito à propriedade em toda a sua plenitude, com flagrante feição iluminista e liberal (FONSECA, 2005, p. 106-107). Conforme discorre Pessoa (2010, p. 66), no período, as ideias burguesas sobre a propriedade passam a prevalecer na teoria constitucional, o que levou as Cartas Magnas a positivarem o direito à propriedade de contornos absolutos, como ocorreu na Constituição Imperial de 1824 no Brasil. Além do advento da nação independente, o fim da escravidão também foi um fator chave para a mudança do conceito de propriedade no período, vez que queriam utilizar a terra como garantia para empréstimos no lugar dos escravos, o que exigia a criação de um mercado imobiliário legítimo e a segurança dos títulos (HOLSTON, 2013, p. 186).

A resposta aos anseios foi a promulgação por D. Pedro II da Lei de Terras (Lei nº. 601/1850), primeira legislação que trata da organização da propriedade privada no país. A referida lei criou o instituto da concessão de terras devolutas, reconhecendo como propriedade todas as sesmarias e posses originais confirmadas pela produção[126], mas as invalidou como forma de futuras aquisições, estabelecendo, a partir de então, a compra como a única forma legal de aquisição de terras devolutas do Império[127], transformando a terra em mercadoria negociável, como explica Holston (2013, p. 178-179):

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

[126] O art. 5º, da Lei nº. 601/1850, estabelece que "serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente" (BRASIL, 1850).

[127] Assim dispõe o art. 1º, da Lei nº. 601/1850: " Art. 1º Ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra" (BRASIL, 1850).

> posses e sesmarias tinham de ser validadas e legitimadas, mas a decisão só se aplicava a terras que estivessem produzindo. Como definido na lei, isso incluía cultivo e residência habitual. Propriedades improdutivas seriam "devolvidas" à Coroa. Além do uso produtivo, a validação requeria medições, registros e pagamento de encargos, com prazos e penalidades especificados. Depois de cumpridas todas essas exigências, o Estado emitia um título de propriedade, sem o qual a terra não poderia ser legalmente vendida ou hipotecada. Além disso, a lei autorizava o governo central a realizar um levantamento nacional das terras públicas, que discriminaria as propriedades privadas no processo, e a estabelecer um registro nacional de terras ao qual todos os proprietários de terras tinham de se sujeitar. E dava ao governo o poder de leiloar essas terras públicas, depois de dimensionadas, em lotes de aproximadamente 320 acres. (HOLSTON, 2013, p. 178-179)

A partir da Lei de Terras (Lei nº. 601/1850), portanto, o uso passa a ser um direito do proprietário, podendo exercê-lo ou não. Assim, todos aqueles que adquirissem o título de propriedade, tanto pela compra quanto pelo reconhecimento originário, passavam a ter o direito de não utilizar a terra, que se tornou uma mercadoria como qualquer outra, podendo ser acumulada e sujeita à especulação do capital (MARÉS, 2010, p. 184-185). Como Marés (2010, p. 185) explica, os economistas liberais acreditavam que os proprietários sempre manteriam suas terras produtivas, pois teriam interesse no lucro proveniente da produção, mas não atentaram para o fato de que a terra poderia ser reserva de valor mesmo sem produtividade. Insta destacar que a extinção da posse como forma legítima de propriedade fundiária eliminou a forma costumeira dos pobres adquirirem terras, tendo restringido as possibilidades do acesso à propriedade às classes sociais menos favorecidas, especialmente os negros e imigrantes (HOLSTON, 2013, p. 180). Trata-se do estabelecimento do império do patrimonialismo em detrimento do império do uso, visto a transição do conceito de propriedade que residia no uso para o valor, nas palavras de Holston (2013, p. 185):

> Antes da Lei de Terras de 1850, a propriedade fundiária era um patrimônio público transferido para uso particular por concessão com propósitos específicos, principalmente o cultivo. Por isso a propriedade imobiliária legítima exigia o uso produtivo da terra. A incapacidade de preencher essa condição de consignação resultou no confisco da propriedade e na devolução da terra ao patrimônio público. A Lei de Terras acabou com esse tipo de propriedade no que se referia à posse privada. Em vez disso, criou um regime fundiário em que a propriedade se tornou patrimônio público alienado por contrato entre indivíduos. Assim, a lei representa uma transição entre dois conceitos de propriedade, cada um baseado num regime de propriedade distinto: enfitêutica ou alodial. No primeiro, o significado essencial da propriedade reside no uso, que garante os direitos do proprietário; no segundo, o significado reside no valor que a posse desses direitos confere ao proprietário.

Neste sentido, Fonseca (2005, p. 109-110) aponta que a função crucial da Lei de Terras (Lei nº. 601/1850) foi fazer emergir de forma clara a figura do proprietário, visto que até então só era possível falar de posseiro, concessionário ou sesmeiro. Seguindo a tradição

liberal de absolutização do direito de propriedade, a Constituição Republicana de 1891[128] contém disposição similar à Constituição Imperial de 1824 de plenitude da propriedade e o Código Civil de 1916 (Lei nº. 3.071/1916) também segue o mesmo paradigma patrimonialista, concebendo a propriedade como um direito absoluto, no qual o proprietário tem o direito de usar, gozar e dispor[129] (PESSOA, 2010, p. 67). Como esclarece Tepedino (2006, p. 38), o Código Civil de 1916, como os outros códigos de sua época, funcionava como uma Constituição do direito privado, vez que o direito público não interferia na esfera privada, o que o tornava o "estatuto único e monopolizador das relações privadas".

No entanto, como explica Marés (2010, p. 185), no final do século XIX os graves problemas sociais enfrentados pelos países ocidentais colocaram em cheque o caráter absoluto da propriedade, que começa a declinar. Nas palavras do autor (2010, p. 185), "o *laissez faire, laissez passer* começou a dar lugar a um Estado intervencionista", que enxergou a necessidade de regulamentar a propriedade e intervir na ordem econômica e social, posto que o fracasso do liberalismo absoluto, pai e mãe da propriedade absoluta, colocava em risco o sistema capitalista como um todo, visto a crescente organização da classe trabalhadora e o avanço do socialismo. A palavra chave dessa intervenção estatal, que mantinha a propriedade incólume, foi a produtividade, o que não trazia de volta o império do uso em detrimento da propriedade (MARÉS, 2010, p. 185-187), como explica o autor:

> O uso é um direito, a produtividade uma qualidade. Quando imperava o uso sobre a propriedade, só quem usava tinha direito, como nas sesmarias, e a propriedade era coisa precária, porque o rei poderia entregar a terra a outrem se não estivesse sendo usada. Por isso, exigir o uso, voltando ao velho sistema, seria diminuir a propriedade, retirar-lhe o caráter capitalista de ser um bem disponível à vontade do titular. Quando o uso se torna o direito principal, a propriedade perde a dimensão que o capitalismo lhe empresta. (MARÉS, 2010, p. 187)

Dessa forma, "a função pensada e aceita pelo capitalismo para a propriedade da terra foi menos que o uso, um direito, mas uma função própria e adequada ao capital, sua produtividade" (MARÉS, 2010, p. 190). Assim, como aponta Fachin (1988, p. 16), "a partir da Constituição de Weimar, há progressivo reconhecimento de uma ordem econômica e social com implicações para a questão da propriedade, de forma a construir uma nova etapa frente ao já superado *laissez faire, laissez passer*". Pessoa (2010, p. 67) argumenta que a Constituição de Weimar consagrou timidamente a função social da propriedade, em seus

[128] O art. 72, §17, da Constituição Republicana de 1891, assegura a inviolabilidade do direito de propriedade, estabelecendo que este direito mantém toda a sua "plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia" (BRASIL, 1891).

[129] O art. 524 do Código Civil de 1916 dispõe que " A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua" (BRASIL, 1916).

artigos 153 e 155. Embora a Constituição brasileira de 1934, influenciada pela Constituição de Weimar, tenha disposto sobre a vedação de utilização da propriedade contra o interesse social ou coletivo, em seu art. 113, 17[130], não se trata exatamente de previsão de uma função social da propriedade, mas sim a introdução de limites negativos à propriedade. Na Carta de 1937, por sua vez, a previsão é ainda mais tímida, vez que o art. 122, 14[131], faz apenas referência à lei para a definição do conteúdo e limites da propriedade. A Constituição brasileira de 1946 já chega mais próximo ao conceito de função social, ao condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social no art. 147[132] (PESSOA, 2010, p. 68).

Contudo, como observa Marés (2010, p. 191), só vem a existir de fato uma restrição à grande propriedade improdutiva no país com o Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/1964), que adota pela primeira vez a função social da propriedade como paradigma, estabelecendo que deveriam ser observadas quatro condições para o cumprimento da mesma: produção, bem-estar, proteção de recursos naturais e observância das leis trabalhistas. No entanto, o autor argumenta que "desde o início, a confusão entre produtividade e função social ficou estabelecida"[133] (MARÉS, 2010, p. 193) e o princípio da função social da propriedade só teve seu conteúdo mais claro com o processo constituinte dos anos 1980, visto que houve a previsão de uma política agrária (Capítulo III, da CRFB) e de uma política urbana (Capítulo II, da CRFB).

Insta ressaltar que a Constituição de 1967 foi a primeira a positivar o princípio da função social da propriedade, no art. 157, III, do Título III, Da Ordem Econômica e Social[134], embora não tenha elevado o princípio ao nível de garantia fundamental do cidadão como o fez com o direito de propriedade, o que só vem a ocorrer com a Constituição Federal de 1988. Beltrão (2008, p. 04) esclarece que o retrocesso democrático com o regime militar levou ao restabelecimento da propriedade numa perspectiva da sua garantia formal, embora a gênese da

---

[130] O art. 113, 17, da Constituição brasileira de 1934, assegura a inviolabilidade da propriedade, dispondo que o direito de propriedade "não poderá ser exercido contra o interesse social e coletivo, na forma que a lei determinar" (BRASIL, 1934).

[131] Assim era a disposição do art. 122, 14, da Constituição brasileira de 1937: "o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício" (BRASIL, 1937).

[132] O art. 147, caput, da Constituição brasileira de 1946 assim dispõe: "Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos" (BRASIL, 1946).

[133] Marés (2010, p. 193-194) explica que embora o Estatuto tenha estabelecido que a função social da propriedade se cumpre com a observância de quatro condições, quais sejam, produção, bem-estar, proteção de recursos naturais e observância das leis trabalhistas, o objetivo real era o aumento da produtividade, de forma que com a revolução verde e a consolidação do agronegócio, passaram a argumentar que não havia mais necessidade de reforma agrária, visto que a produtividade havia sido alcançada, em que pese a função social da propriedade não fosse uma realidade.

[134] O art. 157, III, da Constituição brasileira de 1967, estabelece que a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, tendo como um dos princípios basilares a função social da propriedade (BRASIL, 1967).

função social já estivesse presente, com a previsão do princípio da função social da propriedade como informador da ordem econômica e social.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, fruto do processo de redemocratização do país, o princípio da função social da propriedade é inserido pela primeira vez no âmbito dos direitos e garantias fundamentais (Art. 5º, XXIII, CRFB). Adicione-se a isto que a referida constituição estabelece o Estado Democrático de Direito (Art. 1º, CRFB), com o objetivo de reduzir a desigualdade social, por meio de uma sociedade livre, justa e solidária (Art. 3º, CRFB), tendo o princípio da dignidade humana como um dos sustentáculos do ordenamento, o que consagra o texto constitucional como centro do ordenamento jurídico, antes ligado aos códigos. Neste sentido, Lôbo (1999, p. 103) analisa que a patrimonialização das relações civis, presente nos códigos, revela-se incompatível com o princípio fundante da dignidade da pessoa humana adotado pela Constituição Federal de 1988, mostrando-se necessário "repor a pessoa humana como centro do direito civil, passando o patrimônio ao papel de coadjuvante" (LÔBO, 1999, p. 103). O autor defende, nessa perspectiva, que a constitucionalização do direito civil, mais do que um critério hermenêutico, constitui a etapa mais importante da mudança paradigmática em trânsito do Estado liberal para o Estado Democrático de Direito (LÔBO, 1999, p. 108).

Assim, hoje o jurista deve "interpretar o Código Civil segundo a Constituição e não a Constituição segundo o Código" (LÔBO, 1999, p. 100), visto que o núcleo hermenêutico no Estado Democrático de Direito é a Constituição Federal de 1988. Os códigos civis que surgiram ideologicamente ancorados no Estado liberal e, portanto, no paradigma do cidadão dotado de patrimônio, embora não tenham sofrido qualquer tipo de regulação pelas primeiras constituições, o que consumou o darwinismo jurídico, "com a hegemonia dos economicamente mais fortes, sem qualquer espaço para a justiça social", deixaram de ser o núcleo do direito positivo com as recentes mudanças do Estado, da sociedade e da Constituição (LÔBO, 1999, p. 101). Lôbo (1999, p. 106) analisa que a função social da propriedade, estabelecida como direito e garantia fundamental (Art. 5º, XXIII, CRFB), é incompatível com um direito de propriedade absoluto e oponível a todos, condicionando o exercício e o próprio direito, de forma que hoje o exercício do direito de propriedade deve atender não apenas a utilidade para o dono, mas para a sociedade como um todo, sendo, consequentemente, "incompatível com a inércia, com a inutilidade, com a especulação". Assim discorre o autor:

> Depreende-se da Constituição que a utilidade e a ocupação efetivas são determinantes, prevalecendo sobre o título de domínio, que transformava o

> proprietário em senhor soberano, dentro de seus limites, permitindo como estava a usar, gozar e dispor de seus domínios como lhe aprouvesse, segundo conhecida formulação da legislação civil tradicional. O direito à habitação entrou na cogitação dos juristas, competindo com o direito de propriedade (LÔBO, 1999, p. 106).

Neste sentido que o Novo Código Civil (Lei nº. 10.406/2002), contrariando o patrimonialismo do Código Civil de 1916, que já era vigente há mais de oitenta anos, e em compatibilidade com os ditames da Constituição Federal de 1988, introduz a função social no conteúdo do direito de propriedade, o que se depreende do §1º, do artigo 1.228, o qual dispõe que "o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais" (BRASIL, 2002). Para se aferir o cumprimento pelo proprietário da função social da propriedade, necessário verificar se os critérios objetivos mínimos para realização da função social da propriedade imobiliária rural e urbana, previstos pela Constituição Federal de 1988 nos artigos 186[135] e 182[136], §2º, estão sendo observados. Esses critérios mínimos consistem em inovação do constituinte de 1988, visando assegurar a efetividade da função social, para que não restasse como mera fórmula abstrata de legitimação da propriedade capitalista (TEPEDINO, SCHREIBER, 2005, p. 104).

Dessa forma, o Poder Judiciário, ao lidar com questões relacionadas à propriedade imobiliária urbana deve necessariamente atentar para a nova ordem-jurídico urbanística brasileira introduzida pelo capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 – artigos 182 e 183 – e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), que regulamenta o referido capítulo, dando especial atenção ao plano diretor municipal, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que estabelece o conteúdo mínimo da função social da propriedade urbana. Não é suficiente, nesta perspectiva, uma atuação baseada meramente na legislação civilista, visto o giro paradigmático da política urbana do direito privado ao direito público, diante da propriedade ter deixado de ser interesse exclusivo da órbita do proprietário para tornar-se interesse da coletividade, visando uma cidade que cumpra suas funções sociais e garanta o bem-estar de seus habitantes (ALFONSIN, 2016, p. 429).

Por conseguinte, a crescente complexidade social exige novas posturas das instituições do sistema de justiça, especialmente do Poder Judiciário, de rompimento com o

---

[135] Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

[136] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

paradigma patrimonialista do velho modelo de Direito de feição liberal para dar espaço ao Estado Democrático de Direito (STRECK, 2003, p. 259), que traz um novo paradigma jurídico-urbanístico no capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988. Neste atual Estado Democrático de Direito, a propriedade que não atende aos interesses sociais não é digna de tutela, de forma que a garantia da propriedade prevista no art. 1.228 do Código Civil de "reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha" não tem incidência (TEPEDINO, SCHREIBER, 2005, p. 107).

No entanto, o paradigma patrimonialista ainda se faz sentir com indesejável constância na práxis jurídica referente aos conflitos fundiários urbanos (ALFONSIN, 2016, p. 427), como se verificou no caso analisado da comunidade Parque Araçagi II, no qual se constatou a aplicação da legislação civilista sem filtro constitucional, em que pese o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 como centro do ordenamento jurídico com o Estado Democrático de Direito, a qual inaugura um novo paradigma jurídico-urbanístico cujo cerne é a função social da propriedade urbana.

Neste viés, entender que a propriedade, ao longo da história já foi concebida de diferentes maneiras, não possuindo um conceito trans-histórico, de forma que gradativamente, diante da complexidade dos conflitos e necessidades sociais, se deu a transição de uma visão de propriedade absoluta, presente na Lei de Terras de 1850 e no Código Civil de 1916, para uma propriedade atrelada a uma função social, consubstanciada no art. 5º, XXIII, da CRFB, em sintonia com a instituição do Estado Democrático de Direito, revela-se fundamental para a rediscussão das práticas discursivas dos juristas. O Poder Judiciário ao adotar no âmbito das ações possessórias relativas aos conflitos fundiários urbanos, em pleno Estado Democrático de Direito, um paradigma patrimonialista liberal, repele o princípio da função social e mitiga as possibilidades de concretização da nova ordem jurídico-urbanística. Discutir, portanto, uma atuação contra-hegemônica do Poder Judiciário, mais congruente aos anseios sociais de construção de uma cidade democrática, igualitária e humana, implica refletir sobre a nova ordem jurídico-urbanística e as consequências para a tutela possessória, com vistas a um tratamento adequado dos conflitos fundiários urbanos, assunto que passará a ser abordado no próximo tópico.

4.2 A nova ordem jurídico-urbanística e as consequências para a tutela possessória

Como aponta Fernandes (2006, p. 08), uma longa tradição civilista de quase dois séculos, que concebe a propriedade imobiliária urbana como mercadoria, mitigou a

possibilidade de criação de uma ordem urbanística voltada aos interesses coletivos. O crescimento urbano no país se deu, portanto, sob a égide do civilismo liberal, resultando em cidades divididas e segregacionistas. Não por outro motivo, Alfonsin (2008, p. 22) afirma que o problema da desigualdade jurídica de acesso ao espaço urbano teve seu fato gerador no instituto do direito de propriedade, que foi estabelecido com contornos absolutos. Assim, enquanto milhões de pessoas disputavam o acesso ao solo urbano, apenas uma parcela dos cidadãos conseguiu adquirir moradia no mercado legal, o que, consequentemente, levou parte significativa da população urbana a acessar o solo pela via da posse, "produzindo cidade à margem do direito privado e da ordem urbanística, pela lógica (imperativa) da necessidade" (ALFONSIN, 2008, p. 25). Assim explica a autora:

> A ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população pobre, empurrou essa população para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas vezes para áreas ambientalmente vulneráveis (sem valor no mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino) e, em grande parte dos casos, para as periferias das cidades. A cidade resultante desse processo é marcada por uma "urbanização de risco", perversa não apenas para os que vivenciam as duras condições de vida dos que não tem "direito à cidade" mas também para a cidade como um todo, que se expande ilimitadamente, exacerba a segregação sócio-espacial, avança sobre áreas de interesse ambiental, compromete recursos naturais e paga um alto custo pela expansão da infraestrutura (ALFONSIN, 2008, 26-27).

Neste sentido que Maricato (2013a, p. 150) afirma que o processo de urbanização brasileiro é marcado fortemente por uma herança patrimonialista da Lei de Terras, que repercute na problemática da terra nas cidades, nas suas palavras "a terra é um nó na sociedade brasileira...também nas cidades". Assim, a realidade urbana brasileira é caracterizada pela ocupação de terrenos urbanos e por uma tradição de planejamento tecnocrático, que sob o marco jurídico civilista, desconsiderou as realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades, relegando a cidade ilegal à ausência de planejamento. Como discorre Fernandes (2006, p. 09), "essa tradição de planejamento tecnocrático tem sido extremamente eficaz para a renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente do capital especulativo, e, por conseguinte, para a determinação do lugar dos pobres na cidade". Dessa forma, fica claro que o direito serviu para a produção da ilegalidade urbana e para um padrão excludente de urbanização no país, motivo pelo qual a mobilização popular para a instituição de uma nova ordem jurídico-urbanística, que atendesse aos interesses da coletividade, se mostrou tão importante no Brasil. No mesmo sentido argumenta Fernandes (2006, p. 22):

> É preciso que se reconheça que o Direito brasileiro tem um papel central no processo de exclusão social e nos processos de segregação territorial, para que possamos avançar no sentido de compreender como o Direito pode ser um fator e um processo de transformação social e de reforma urbana (FERNANDES, 2006, p. 22).

Com esta finalidade que o movimento popular urbano, silenciado pelo golpe militar de 1964[137], volta a se articular nos anos 1970 e 1980, numa época de abertura lenta e gradual, momento no qual surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, criado em janeiro de 1985, o qual unificou e articulou diversos atores sociais em prol da luta por uma cidade para todos, tendo vindo a desempenhar no processo constituinte dos anos 1980 um papel de importância ímpar para a instituição de uma nova ordem jurídico-urbanística (SAULE JÚNIOR, UZZO, 2009, p. 259-260). Insta esclarecer que no processo de elaboração da Constituição de 1988, houve a previsão pelo Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte da possibilidade de apresentação de proposta de emenda popular, desde que subscrita por trinta mil ou mais eleitores, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas legalmente constituídas. Neste contexto, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana apresentou uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana[138], embrião do que veio a ser o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988, que pioneiramente incluiu a temática em um texto constitucional no país. Embora muito do que foi apresentado na proposta de emenda não tenha sido incorporado à redação final dos dois artigos do capítulo da política urbana, os princípios foram mantidos e o resultado significou uma ruptura com o paradigma de planejamento urbano hegemônico até então (FROTA, 2012, p. 155-156).

O capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, consistente nos artigos 182 e 183[139], é considerado o marco de reconhecimento do direito à cidade, visto que

---

[137]A trajetória da luta pela reforma urbana inicia nos anos 1960, tendo sido inclusive formulada uma proposta de reforma urbana no Congresso em 1963, promovida pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. No entanto, com o golpe militar de 1964, que institui um regime autoritário e marcado por políticas excludentes, a realização da reforma foi inviabilizada e os movimentos urbanos silenciados (SAULE JÚNIOR, UZZO, 2009, p. 259).

[138] A proposta de emenda popular escrita pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana contou, como apontam Saule Júnior e Uzzo (2009, p. 262), com a participação de seis entidades nacionais, quais sejam, Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado e Instituto dos Arquitetos do Brasil, e ainda com o apoio de 48 entidades estaduais e locais

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

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

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

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

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

nem as constituições anteriores e tampouco o Código Civil de 1916 haviam feito alguma previsão neste sentido. Os elementos basilares da política de desenvolvimento urbana, estabelecidos no referido capítulo, consistem nos princípios da função social da propriedade e da cidade (FROTA, 2012, p. 156). Os novos instrumentos urbanísticos, de combate à retenção especulativa de terrenos (parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública) e de regularização da posse urbana (usucapião urbano) visam justamente a concretização dos princípios basilares, objetivando a construção de uma cidade com pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantia do bem estar de seus habitantes. Neste sentido argumenta Saule Júnior (2001, p. 18):

> Os instrumentos adotados pelo texto constitucional têm por característica obrigar o proprietário a um comportamento positivo de promover uma destinação concreta para a sua propriedade. São mecanismos destinados a impedir e inibir o processo de especulação imobiliária nas cidades, conferindo aos imóveis urbanos ociosos uma destinação voltada a beneficiar a coletividade. Isto significa que o proprietário de imóvel urbano, para garantir o seu direito de propriedade, já deveria ter conferido a este uma função social. Na falta dessa destinação, o poder público municipal está constitucionalmente capacitado para tornar social a função da propriedade urbana.

Dado a instituição desses novos instrumentos jurídicos e urbanísticos e de princípios constitucionais específicos, Saule Júnior (1994, p. 24) já apontava para a constituição de um novo regime jurídico, do Direito Urbanístico, o que anos mais tarde ficou indubitável com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), que deixa clara a nova ordem jurídico-urbanística, a qual ressignifica o princípio da função social da propriedade, tanto por estar articulado ao princípio da função social da cidade, quanto pelo fato de ambos estarem acompanhados de um vasto elenco de instrumentos urbanísticos incorporados pela lei para proverem efeitos jurídicos concretos a estes princípios jurídicos (ALFONSIN, 2008, p. 39).

I - parcelamento ou edificação compulsórios;
II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

O Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), que veio a regulamentar o capítulo constitucional da política urbana, foi fruto de grande pressão popular, especialmente por parte do Fórum Nacional da Reforma Urbana, e de inúmeras negociações. A proposta de regulamentação, originalmente apresentada em 1989 pelo senador Pompeu de Souza, tramitou por doze anos no Congresso Nacional, tendo sido alvo de enorme resistência do empresariado urbano e setores conservadores que defendiam a propriedade privada como causa política[140] (FROTA, 2012, p. 157). Os valores presentes no ideário da reforma urbana foram incorporados no Estatuto da Cidade e o direito à cidade foi conceituado pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro no artigo 2º do Estatuto, como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações", consistindo, portanto em um feixe de direitos (FROTA, 2012, p. 158). Através do Estatuto foram também cumpridas as exigências previstas no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal para a Municipalidade poder aplicar os instrumentos urbanísticos de forma a exigir do proprietário de imóvel urbano o seu adequado aproveitamento de acordo com o previsto no Plano Diretor, que define as exigências fundamentais de ordenação da cidade para cumprimento da função social (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 17).

Como observa Alfonsin (2008, p. 36), a formulação dos novos instrumentos da política urbana ocorreu em um momento de transição jurídica, no qual verificou-se um alargamento do campo do Direito Público e uma retração do Direito Privado, que passa por

[140] Insta ressaltar que ainda hoje a resistência à nova ordem jurídico-urbanística é patente, o que fica evidenciado pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 80/2019, de autoria coletiva liderada pelo Senador Flávio Bolsonaro, que objetiva alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal, para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. A PEC nº. 80/2019, como aponta em Nota Técnica o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), descaracteriza a política urbana preconizada pelo constituinte originário, visto que propõe uma desconsideração do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, uma vez que indica a alteração do §2º do art. 182 para constar que o propriedade para cumprir sua função social pode atender alternativamente ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor: I – parcelamento ou edificação adequados; II – aproveitamento compatível com sua finalidade; III – preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico. Como aponta o IBDU (2019), "não há a menor possibilidade de o constituinte ter dado ao proprietário a *alternativa* de decidir quais regras constitucionais a respeito do tema quer observar, e menos ainda que ele possa escolher alguns temas para observar o plano diretor, tendo liberdade para manter comportamento incompatível com o Plano Diretor em outros aspectos". A referida PEC propõe ainda a a seguinte redação ao §5º do artigo 182 para constar que "o descumprimento da função social de que trata o § 2° somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial". Como analisa o IBDU (2019), "tal regra é uma excrescência jurídica, pois além de violar a separação dos poderes, como analisado supra, esvazia a competência municipal de buscar garantir o cumprimento da função social da propriedade". Por fim, a PEC propõe ainda na redação do §6º do artigo 182 que "a desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana", o que implica em premiar um comportamento inconstitucional, totalmente incompatível com a desapropriação sanção proposta pelo constituinte originário.

um processo de constitucionalização e publicização no mundo inteiro. A ordem jurídico-urbanística não está mais fundada na supremacia liberal do direito de propriedade, visto que a função social da propriedade e da cidade, consagrada no texto constitucional e no Estatuto da Cidade, deixa claro que o urbanismo é uma função pública no sentido mais amplo. O direito urbanístico deixa de ser visto, portanto, como um conjunto de normas de caráter proibitivo, subordinado à propriedade privada, para ter um caráter positivo que deriva diretamente da ordem constitucional (FROTA, 2012, p. 157). Neste sentido discorre Alfonsin (2008, p. 36-37):

> O ordenamento jurídico aplicável às cidades não está mais fundado na supremacia liberal do direito de propriedade, mas na reinterpretação deste direito individual que é agora permeado por interesses difusos da sociedade, como são exemplos a função social e a função ambiental da propriedade. Em países como o Brasil, a Constituição Federal consagrou, ao lado da função social da propriedade, a função social da cidade, fazendo nascer entre nós um avançado direito difuso à cidade.

Fernandes (2006, p. 12) esclarece que o Direito Urbanístico possui um objeto definido, de promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano. O autor trata também dos princípios próprios da nova ordem jurídico-urbanística, como o princípio do urbanismo como função pública, o princípio da supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na interpretação das leis urbanísticas e o princípio da conformidade do direito de propriedade às regras urbanísticas. O maior problema destacado pelo autor do Direito Urbanístico no Brasil é a redução de seus princípios por conta de uma leitura civilista, destacando que o problema não é a falta de lei, mas sim de leitura adequada a partir da lógica própria instaurada pela nova ordem jurídico-urbanística, com cerne no princípio da função social da propriedade urbana (FERNANDES, 2006, p. 12-13). Trata-se da problemática abordada no tópico anterior de uma cultura jurídica ainda sob a hegemonia do paradigma civilista/patrimonialista adotado no país com a Lei de Terras (Lei nº. 601/1850) e posteriormente com o Código Civil de 1916, já superado a partir da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, é urgente a necessidade de mudança paradigmática dos juristas, como defende Fernandes (2006, p. 13):

> Quanto a essa questão do direito de propriedade, o jurista brasileiro deve fazer um esforço de "arrancar" o tratamento de direito de propriedade do Código Civil, do Direito Civil, e inserir a discussão sobre direito de propriedade no Direito Público, no Direito Urbanístico. Que o Código Civil regulamente as relações civis a respeito da propriedade: a definição da propriedade e das possibilidades econômicas de aproveitamento da propriedade é uma definição da ordem pública. É fundamental "arrancar" o direito de propriedade daquele contexto dos direitos individuais, no qual historicamente sempre se abrigou, para interpretá-lo à luz dos direitos coletivos reconhecidos.

Nas ações possessórias analisadas referentes ao caso da comunidade Parque Araçagi II, verificou-se justamente uma cultura jurídica ainda calcada no paradigma civilista/patrimonialista, visto a ausência de filtro constitucional na interpretação do Código Civil e do Código de Processo Civil, bem como a ausência de aplicação do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor na fundamentação das decisões, o que indica uma dificuldade de recepção da nova ordem jurídico-urbanística pelo Poder Judiciário. Nas decisões judiciais em que ainda houve uma fundamentação abordando a função social da posse ou da propriedade, se utilizou deste discurso para justificar uma atuação patrimonialista, o que aponta uma falta de compreensão do conteúdo destes princípios[141].

Neste viés, a discussão sobre as implicações dessa nova ordem jurídica, do Direito Urbanístico, na tutela possessória é de extrema importância para a atuação das instituições do sistema de justiça perante os conflitos fundiários urbanos, que chegam ao Poder Judiciário majoritariamente via ações de reintegração de posse ajuizadas pelos proprietários, visto que, como aponta Fachin (2007), a formulação de Ihering, constante na legislação civilista[142], sobre a posse como exteriorização da propriedade, se observa envelhecida, sendo necessária a superação desse modelo a partir da análise do cumprimento integral da função social, sob a ótica do direito urbanístico, para o deferimento da proteção possessória[143]. "É que ficou sem proteção constitucional a propriedade que não cumprir sua função social" (FACHIN, 2007, p. 271).

Importante abordar, nesta perspectiva, que o giro paradigmático em direção à nova ordem jurídico-urbanística no que tange à atuação perante os conflitos possessórios exige um esforço hermenêutico, visto que a legislação civil e processual civil pouco avançou sobre o tema, como se demonstrará. O Novo Código Civil de 2002 adota o mesmo conceito de posse do Código Civil de 1916, baseado na teoria objetiva da posse de R. von Ihering, definindo em seu art. 1.196 que "considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o

---

[141] No âmbito do Processo nº. 837-71.2013.8.10.0058, que tramitou na Segunda Vara Cível da Comarca de São José de Ribamar, por exemplo, o magistrado discorre que os requeridos não trouxeram aos autos nenhuma comprovação de que o terreno deixava de cumprir alguma função social, quando consta na própria decisão que o terreno não possuía ainda muro e que uma limpeza era realizada anualmente após o período chuvoso. Em nenhum momento o magistrado recorreu ao Plano Diretor municipal para aferir a função social do terreno, que obviamente não pode estar atendendo aos interesses da coletividade quando está ocioso.

[142] O Código Civil (Lei nº. 10.406/2002) dispõe em seu art. 1.196 que "considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade" (BRASIL, 2002).

[143] O §2º do art. 182 da CRFB dispõe que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor". O art. 39 do Estatuto da Cidade, por sua vez, dispõe que "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" (BRASIL, 2001).

exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade". A posse, nesta concepção, não se trata do poder físico da pessoa sobre a coisa, consistindo na exterioridade da propriedade. O ponto de vista de Ihering pode ser resumido da seguinte forma: "só há posse onde possa haver propriedade" (GOMES, 2012, p. 35). De acordo com esta teoria, a posse é o poder de fato e a propriedade o poder de direito, existindo duas situações possíveis quando estes poderes se separam. A primeira situação é decorrente do próprio proprietário transferir a outrem o seu poder de fato[144], considerando-se, neste caso, a posse justa e configurando-se o direito de possuir. A segunda situação se dá quando o proprietário tem o poder de fato subtraído contra a sua vontade, considerando-se a posse injusta (GOMES, 2012, p. 33-34).

Assim, de acordo com a teoria adotada no Novo Código Civil de 2002, "quando a relação entre o indivíduo e os bens não corresponder ao poder adquirido por "justo-título", ou seja, decorrer da propriedade, então esta será tomada como injusta" (MILANO, 2016, p. 157). Nesta lógica que o art. 1.200, do Código Civil, define que "é justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária". Esta definição é bastante problemática para o tratamento dos conflitos fundiários, visto que, como aponta Milano (2016, p. 163), se considerada a literalidade da legislação, a mera apresentação do título formal de propriedade já tornaria praticamente impossível a produção de provas pelos ocupantes, posto que a situação jurídica de não proprietários ou de invasores já os colocaria na condição de violentos, clandestinos e precários.

Justamente este tipo de atuação que se verificou nas ações possessórias analisadas relativas ao caso da comunidade Parque Araçagi II, na qual os magistrados apresentaram um discurso de presunção da ocupação ter se dado de forma precária, diante da ausência de documento a lhes conferir o direito à posse do imóvel, bem como de necessidade do Poder Judiciário coibir a proliferação desta espécie de ocupação indevida, visto que, baseados na tradição civilista de tratamento da posse, a visão predominante é a de que este tipo de posse é injusta. Milano (2016, p. 179) discorre sobre este discurso que identifica as ocupações como uma conduta antijurídica:

> Uma vez consolidada a ocupação de área, sem que os ocupantes detenham o título formal de propriedade, a violência e a clandestinidade do ato são deduzidas da própria condição não proprietária dos sujeitos. Em outras palavras, sob essa visão a própria existência das ocupações é violenta, clandestina e precária porquanto transgressora da ordem proprietária hierarquicamente superior na estruturação da

[144] Seria o caso do usufrutuário, o locatário, o comodatário, dentre tantos outros, como explica Gomes (2012, p. 35)

> mentalidade jurídica (e jurisdicional) majoritária. E essa violência sujeitos processuais e ganha dimensão de violação à ordem — justamente por seu potencial desestabilizador da organização legitimada sob a segurança jurídica do título de propriedade.

Embora parte da doutrina faça um esforço na defesa da interpretação restritiva do art. 1.200 do Código Civil, defendendo que a injustiça da posse é excepcional e que não pode ser concedida elasticidade ao conceito, visto que neste caso só a posse oriunda da propriedade seria passível de tutela, desconsiderando-se a autonomia dos institutos, além de gerar como resultado um aprofundamento da exclusão social – posto a problemática estrutural da ocupação de terras no país para fins de moradia – e a premiação do proprietário de bem abandonado, que descumpre o dever de prover funcionalidade ao mesmo (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 144-145), o que se observa comumente é uma interpretação do fenômeno possessório que não apresenta qualquer ruptura com o paradigma patrimonialista, posto que o centro da interpretação permanece no patrimônio e não na pessoa humana, de forma que a posse injusta é mais regra do que exceção nas decisões no âmbito dos conflitos possessórios, como demonstra o caso da comunidade Parque Araçagi II.

Trata-se de uma interpretação da legislação civilista isolada e sem filtro constitucional. Como observa Gomes (2012, p. 29), o tema possessório está informado por uma principiologia axiológica de índole constitucional. Assim, embora a Constituição Federal de 1988 tenha assumido a missão de conferir estatuto elevado à proteção possessória, esta proteção deve se dar à luz das regras e princípios concernentes à função social da propriedade, não podendo mais a tutela da posse ser tratada meramente com base na normativa do Código Civil. Assim, tendo como ponto de partida uma hermenêutica constitucional, a visão sobre a posse como decorrente da propriedade não se sustenta. A consagração constitucional da função social da propriedade como um direito fundamental torna imperiosa, portanto, a reestruturação de todo o regramento infraconstitucional da tutela processual da posse.

A função social da propriedade, como explica Zavascki (2004, p. 08), diz respeito à utilização efetiva dos bens, realizando-se mediante atos concretos, por parte de quem detém a disponibilidade física dos bens, ou seja, do possuidor, sendo ele ou não titular do direito de propriedade, de forma que "o princípio da função social diz respeito mais ao fenômeno possessório que ao direito de propriedade". Neste viés, a posse representa a concretização do princípio da função social da propriedade, de forma que deve ser tutelada juridicamente como instituto autônomo, independente da relação com o direito de propriedade, justamente em face da sua funcionalidade (ZAVASCKI, 2004, p. 11). Nesta senda, embora não haja dispositivo constitucional expresso disciplinando a posse, a sua tutela jurídica se dá implicitamente, em

decorrência da concretização da função social da propriedade, como argumenta Zavascki (2004, p. 11):

> A Constituição Federal, que estabelece enfaticamente ser "garantido o direito de propriedade" (art. 5º, XXII), não tem dispositivo semelhante em relação à posse. A disciplina da posse, e a correspondente tutela jurídica, se dá implícita e indiretamente, na medida e em consideração àquilo que ela representa como concretização do princípio da função social das propriedades. Com efeito, já se afirmou que tal princípio diz respeito à utilização dos bens e, como tal, refere-se a comportamentos das pessoas – proprietários ou não proprietários – que detém o poder fático, a efetiva disposição dos bens, assim considerados no seu mais amplo sentido. Ou seja: é princípio que se dirige ao possuidor, independentemente do título da sua posse.

Desta forma, não basta para a consideração da posse no âmbito das ações possessórias a prova consistente no título de propriedade, de forma que devem ser trazidos aos autos outros elementos que evidenciem que o proprietário de fato promovia a utilização do bem, cumprindo o conteúdo mínimo da função social definido pela Constituição Federal de 1988. Neste sentido, para averiguar o cumprimento do conteúdo da função social da propriedade urbana, conforme disposição do §2º, do art. 182, da CRFB, e do art. 39, do Estatuto da Cidade, necessário verificar as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, visto que o direito de propriedade deve estar em conformidade com as regras urbanísticas. Neste sentido que Fachin (2007) afirma que se aproximou a posse da vida e se constitucionalizou os conflitos possessórios coletivos, que não permitem mais a tutela possessória da propriedade que não cumpre sua função social, de forma que o juiz que atua no âmbito dos conflitos fundiários não pode ser mais o juiz do Código Civil, mas sim da Constituição. Como se argumenta no presente trabalho, no caso dos conflitos fundiários urbanos, deve ser o juiz da nova ordem jurídico-urbanística.

Saule Júnior (2001, p. 18-19) aponta que o comportamento que deve ser exigido do proprietário com base na nova ordem jurídico-urbanística é o de edificar, de construir, de utilizar a propriedade no potencial mínimo de aproveitamento estabelecido no plano urbanístico local. No entanto, como observa Comparato (2000), mesmo na ausência de lei municipal específica não está o proprietário dispensado de dar cumprimento à norma constitucional, pois trata-se de norma de eficácia imediata, devendo o Poder Judiciário no julgamento de uma ação possessória averiguar se o proprietário cumpre ou não seu dever fundamental de dar ao imóvel uma destinação de interesse coletivo, tirando desse fato as consequências jurídicas cabíveis.

Lado outro, para o tratamento adequado pelas instituições do sistema de justiça dos conflitos fundiários urbanos, além da autonomia da posse, decorrente do princípio da

função social da propriedade, deve ser reconhecido também o princípio da função social da posse, visto que "o instituto da posse, sem o correspondente princípio da *função social da posse*, representa uma violação ao princípio da igualdade, colocando em risco a unidade, a completude e a coerência do ordenamento jurídico" (ALBUQUERQUE, 2002, p. 41). Isso porque existem situações reiteradas de posses dotadas de função social, mas desprovidas de qualquer titulação, que têm sido desprivilegiadas na práxis judicial em prol do detentor de justo título, como ocorre no caso analisado da comunidade Parque Araçagi II e em dezenas, quiçá centenas, de outros casos existentes na RMGSL, como argumenta Albuquerque (2002, p. 41-42):

> Não podemos deixar de exemplificar aquelas situações em que há posse dotada de evidente função social por longo período de determinada área, ainda que desprovida de qualquer titulação, e que não é privilegiada na situação posta em Juízo frente a outro possuidor que procura reintegrar-se na mesma área, detentor de um justo título. Também neste caso evidencia-se a função social da posse a ser aferida principalmente diante do caso concreto, onde melhor posse não merece ser aquela formalizada através do justo título, mas principalmente através da verificação da função social do instituto.

A autora destaca que o gérmen da funcionalização social da posse está nas necessidades básicas para a dignidade humana, como a necessidade de terra para o trabalho e para moradia (ALBUQUERQUE, 2002, p. 12). Assim, a melhor posse deve ser considerada aquela que atende à função social do instituto, independente de ser fundada em justo título, visto o reconhecimento implícito da função social da posse pelo ordenamento jurídico brasileiro. Neste viés, "a consideração, portanto, da atualidade na posse, do tempo, da necessidade do aproveitamento do bem, antes questões secundárias em relação ao título, passam a ser questões principais e determinantes da posse" (ALBUQUERQUE, 2002, p. 214). Sobre o assunto discorre Albuquerque (2002, p. 16):

> Com relação à função social da posse, retomamos esta necessidade de valorizar a terra pelo trabalho, através de uma posse útil e dinâmica, através da interpretação do conteúdo social inserido na vontade de possuir. É uma tomada de rumos além de uma sistematização do instituto nos termos do Estado Democrático e Social de Direito, pois significa que a posse como instituto independente da propriedade não está destinada ao estado de inércia que se dessume da doutrina de Savigny. Não está destinada, outrossim, a um estado meramente defensivo da propriedade (o ius possessionis), mas poderá se opor a esta, ainda que em defesa à reivindicação (ius possidendi), como direito real que é, dotado de uma função social própria.

Importante abordar que a proteção possessória está prevista no Código Civil no artigo 1.210, que dispõe que "o possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado", e, por sua vez, as ações possessórias, a serem utilizadas quando o possuidor se

encontrar em uma das situações descritas no referido artigo, estão previstas nos artigos 554 a 568 do Novo Código de Processo Civil (Lei nº. 13.105/2015), anteriormente previstas nos artigos 920 a 933 do antigo Código (Lei 5.869/1973). Conforme consta no artigo 561, do Código de Processo Civil, o autor das ações de manutenção ou reintegração de posse deve provar a posse (inciso I); a turbação ou o esbulho praticado pelo réu (inciso II); a data da turbação ou do esbulho (inciso III); e a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração (inciso IV).

Embora os elementos descritos para o deferimento da manutenção ou reintegração de posse tenham o mesmo teor dos constantes no artigo 927 do antigo Código, de forma que a reforma processual civil não incluiu entre os requisitos a função social da propriedade como condição para a tutela possessória, o magistrado deve considerar, diante do reconhecimento do referido princípio como garantia fundamental do cidadão (art. 5º, XXIII, CRFB), a criação de um novo pressuposto implícito para a obtenção da proteção processual possessória, consistente na prova do cumprimento da função social, de forma que ao analisar os requisitos para o deferimento da manutenção ou reintegração de posse deve considerar como se existisse um novo inciso (inciso V), decorrente do princípio constitucional da função social da propriedade (DIDIER JUNIOR, 2008, p. 14).

Relevante destacar, neste viés, que os avanços em relação ao tratamento dos conflitos coletivos possessórios foram tímidos no Novo Código de Processo Civil (Lei nº. 13.105/2015), em que pese a participação ativa do Fórum Nacional de Reforma Urbana no processo. A proposta apresentada pelo FNRU buscava garantir a ampliação da atuação do Ministério Público para os conflitos coletivos urbanos; o cumprimento da função social da propriedade como requisito para as ações possessórias; e a audiência de justificação prévia antes das decisões liminares de despejo nas ações possessórias coletivas (FNRU, 2015).

No entanto, além da lei não incluir o requisito do cumprimento da função social da propriedade para o deferimento da reintegração ou manutenção de posse (artigo 561), manteve a possibilidade de deferimento da expedição de mandado liminar de manutenção ou de reintegração de posse sem a realização de audiência de justificação prévia (artigo 562), tendo previsto apenas para o caso de conflito coletivo de posse velha, ou seja, que o esbulho ou a turbação tenha ocorrido há mais de ano e dia, a necessidade de audiência de mediação antes da apreciação do pedido de concessão de medida liminar (artigo 565). Não por outro motivo, o FNRU divulgou à época nota pública expressando seu descontentamento com a regulação dos conflitos possessórios no novo Código, destacando que o alheamento da nova legislação no tocante aos marcos regulatórios constitucionais e legais sobre a função social da

propriedade e o direito humano fundamental à moradia representava um retrocesso (FNRU, 2015).

Desta forma, levando em consideração que a legislação civilista pouco avançou no tratamento da posse e da tutela possessória, mesmo com as reformas do Código Civil e do Código de Processo Civil, que ocorreram após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, portanto, após a elevação do princípio da função social da propriedade ao nível de garantia fundamental do cidadão e após a instituição pioneira de uma política urbana, uma atuação do Poder Judiciário partindo das normas e princípios constitucionais e infraconstitucionais da nova ordem jurídico-urbanística revela-se de importância fundamental para o tratamento dos conflitos inseridos nas dinâmicas territoriais da cidade, que exigem uma abordagem a partir do Direito Urbanístico, ramo que foi instituído visando efetivar a função social da propriedade urbana e da cidade.

A atuação do Poder Judiciário coerente com a nova ordem jurídico-urbanística, neste viés, deve considerar que o descumprimento do dever social de proprietário de dar funcionalidade à sua propriedade implica em lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade, de forma que as garantias ligadas normalmente à propriedade, como a de exclusão da pretensão possessória de outrem, devem ser afastadas (COMPARATO, 2000). Lado outro, é completamente possível, diante da função social da posse, que aqueles desprovidos do título de propriedade possam ter o reconhecimento de melhor posse, quando conferem funcionalidade ao bem, por meio da moradia ou trabalho, por exemplo. Como observa Comparato (2000), quando a Constituição Federal de 1988 estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, está determinando, implicitamente, a realização pelo Estado de uma distribuição equitativa das propriedades, sobretudo, no que tange ao espaço urbano, dos imóveis urbanos adequados à construção de moradias. Assim, entendendo essa função da propriedade de servir como instrumento de realização de uma sociedade mais igualitária, que o jurista deve estar atento na sua atuação ao cumprimento da função social da propriedade, não devendo legitimar a retenção especulativa de terrenos, tão danosa às cidades.

No entanto, em que pese todas estas implicações da nova ordem jurídico-urbanística na tutela processual da posse, a concepção patrimonialista/civilista dos juristas ainda dificulta um tratamento consonante com os princípios do Direito Urbanístico perante os conflitos fundiários urbanos, como se observou nas ações possessórias relativas ao caso da comunidade Parque Araçagi II, o que tem como consequência um problema social

significativo, de milhares de famílias que conferem função social à posse, pela simples necessidade de morar e existir na cidade, viverem na insegurança possessória, diante das decisões judiciais que determinam a reintegração de posse em prol de proprietários que jamais cumpriram seus deveres de conferir funcionalidade à propriedade, de acordo com os ditames do Plano Diretor municipal.

Em uma análise mais ampla, este tipo de atuação do Poder Judiciário, dissonante dos objetivos estabelecidos constitucionalmente para a República Federativa do Brasil e contrária ao próprio Estado Democrático de Direito, que coloca a Constituição como centro do ordenamento jurídico, atende aos interesses do urbanismo neoliberal, vez que prejudica o melhor desenvolvimento do setor imobiliário, ao legitimar a retenção especulativa de terrenos, e contribui para as dinâmicas neoliberais na cidade, como a gentrificação, ao determinar a remoção dos ocupantes em prol dos interesses mercadológicos de higienização das áreas valorizadas e em detrimento dos interesses da coletividade, de uma cidade mais democrática e equitativa. A possibilidade de cidades mais de acordo com os desejos da coletividade passa não só por uma adequação do Poder Executivo à nova ordem jurídico-urbanística, mas também por um Poder Judiciário que realize um giro paradigmático em direção à mesma, abandonando o ultrapassado paradigma patrimonialista/civilista.

4.3 O necessário giro paradigmático em direção à nova ordem jurídico-urbanística para a construção de cidades mais equitativas e democráticas

A segurança da posse, entendida "como um conjunto de relações que vinculam as pessoas às moradias e terra que ocupam, estabelecido por meio de leis estatutárias ou consuetudinárias ou por arranjos híbridos ou informais, que viabilizam que alguém viva em sua casa com segurança, paz e dignidade" (ONU, 2014), consiste em um dos principais desafios existentes hoje nas cidades brasileiras, notadamente diante do crescente domínio do capital imobiliário sobre as terras urbanas, com o avanço, nas últimas décadas, da financeirização da terra e da moradia no país, que alimentou o fenômeno de gentrificação nas áreas valorizadas, que vem acompanhado de estratégias de expulsão da população pobre residente nas localidades gentrificadas, gerando uma verdadeira crise da insegurança jurídica da posse nas zonas urbanas e consequentemente dando origem a inúmeros conflitos fundiários urbanos. Esta insegurança da posse é evidente no Maranhão, que conta com 544 ordens judiciais de reintegração de posse, 275 destas apenas na região metropolitana (COECV, 2018).

Não por outro motivo o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) ampliou as possibilidades de regularização das posses urbanas, "até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal" (ROLNIK, 2001, p. 05), e estabeleceu como uma das diretrizes da política urbana a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (artigo 2º, inciso XIV, da Lei nº. 10.257/2001). Como exposto neste trabalho, historicamente, a moradia se concretizou no país a partir das ocupações, diante de um marco legal excludente, que mitigou as possibilidades dos pobres adquirirem terras, ao instituir a compra devidamente registrada como a única forma de acesso legal à terra, o que se deu com a Lei de Terras (Lei nº. 601/1850) e posteriormente com os Códigos Civis, que pouco avançaram neste quesito, visto que vinculam a posse à propriedade e estabelecem como injusta a posse violenta, clandestina ou precária, colocando no âmbito da ilegalidade um fenômeno que sempre fez parte das dinâmicas territoriais do país, ante a necessidade existencial de morar para a própria vida e a impossibilidade de custeá-la no mercado imobiliário restrito vigente.

A intensa urbanização do país, como exposto, se deu sob este marco civilista patrimonialista excludente, visto que o processo de inversão do lugar de residência no Brasil se deu entre os anos 1940 e 1980, antes da instituição da nova ordem jurídico-urbanística. O processo de urbanização gerou, portanto, cidades divididas e segregacionistas, marcadas por assentamentos precários nos centros urbanos, o que gerou uma mobilização popular para a instituição de um novo marco jurídico, que viabilizasse cidades mais equitativas e democráticas. O resultado foi a nova ordem jurídico-urbanística, instituída pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, conforme abordado no último tópico.

Este novo ramo jurídico, do Direito Urbanístico, foi uma exigência, portanto, da crescente complexidade social, notadamente no que diz respeito à intensificação dos conflitos fundiários urbanos, diante da progressiva favelização nas cidades, do surgimento de ocupações organizadas de edifícios vazios e da ocorrência reiterada de despejos violentos e mesmo incêndios criminosos, o que colocou a necessidade de ordenar o processo de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano, com cerne na função social da propriedade e da cidade, como uma prioridade para a República Federativa do Brasil. A reforma urbana se mostrou primordial para a promoção de uma qualidade de vida urbana, e o paradigma patrimonialista do velho modelo de Direito de feição liberal, por sua vez, se revelou ineficiente para lidar de forma adequada com os conflitos coletivos ambientados na cidade-mercadoria.

Ainda assim, como analisado, as reformas das legislações civil e processual civil não apresentaram mudanças substanciais para o melhor tratamento destes conflitos, visto que houve a manutenção de um conceito de posse ultrapassado e insustentável em uma realidade urbana de ocupações estruturais, bem como pouca alteração no procedimento das ações possessórias, que não incluiu o requisito do cumprimento da função social da propriedade, que necessita da aplicação de uma hermenêutica constitucional para ser considerado. Nesta lógica que Streck (2003, p. 259) argumenta que "há a prevalência do paradigma liberal de Direito, mormente pela co-existência promíscua de um ordenamento infraconstitucional não filtrado constitucionalmente". Wolkmer (2001, p. 97), por sua vez, aponta que "o centralismo jurídico estatal montado para administrar conflitos de natureza individual e civil torna-se incapaz de apreciar devidamente os conflitos coletivos de dimensão social, ou seja, conflitos configurados por mais de um indivíduo, grupos ou camadas sociais". Daí a crise do Judiciário, que "é, antes de mais nada, crise política dos canais de representação dos interesses coletivos presentes nas democracias burguesas representativas" (WOLKMER, 2001, p. 98).

Lado outro, justamente neste momento que se constitui no país uma nova ordem jurídico-urbanística, como analisado no tópico 2.3, o cenário econômico global impõe o projeto neoliberal, mitigando as possibilidades de concretização do previsto no Estatuto da Cidade, posto que o objetivo das gestões urbanas passa a ser a produção de um ambiente interessante para o mercado, a partir de planejamentos estratégicos, e não a democratização da cidade para o bem-estar da coletividade. Neste sentido, Streck (2003, p. 259) defende que um dos fatores que levaram à não efetivação de expressiva parcela dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 foi o processo de globalização das políticas neoliberais, dentre os quais este trabalho destaca a financeirização da terra e da moradia, que se deu de forma mais intensa nos anos 2000, visto que neste período o capital imobiliário ganha forças sem precedentes no país, enquanto a agenda de reforma urbana é abandonada, intensificando a desigualdade urbana já existente.

Paralelamente, com relação à temática dos conflitos fundiários urbanos, o senso comum teórico dos juristas, definido por Warat (1994, p. 59) como "um arsenal de sintagmas prontos, pequenas condensações de saber, fragmentos de teorias vagamente identificáveis, coágulos de sentido surgidos do discurso dos outros, elos rápidos que formam uma minoria do direito a serviço do poder", se manteve inalterado no período posterior à instituição da nova ordem jurídico-urbanística, posto a atuação do Poder Judiciário majoritária, consistente na absolutização do direito de propriedade, fundamentada pelas legislações civil e processual civil, sem qualquer filtro constitucional e tampouco utilização da legislação

infraconstitucional urbanística. O paradigma patrimonialista presente nestas decisões já se tornou um costume intelectual aceito como verdade pelo Judiciário, em que pese as alterações principiológicas substanciais que a Constituição Federal de 1988 trouxe à toda a normativa infraconstitucional. Neste viés, Fernandes (2006, p. 14) afirma que

> Nunca houve reforma do paradigma liberal clássico, ou seja, ainda se aplica de maneira dominante o paradigma tradicional dos direitos individuais da propriedade vista quase tão-somente como uma mercadoria, uma propriedade cujo conteúdo econômico é predeterminado pelo interesse individual do proprietário, sendo o escopo de ação do poder público extremamente limitado e com pouquíssimas considerações de valores ambientais e sociais.

Nessa perspectiva que Sousa Santos (2011, p. 14) defende o repensar radical das concepções dominantes do direito, através da construção de um novo senso comum jurídico, que tem por base três premissas principais. A primeira premissa consiste em uma crítica ao monopólio estatal e científico do direito, exigindo alternativas ao dogmatismo jurídico e à teoria positivista do direito; a segunda consiste no questionamento da despolitização do direito e sua necessária repolitização; e a terceira consiste em se ampliar a compreensão do direito como instrumento de transformação social, nas palavras do autor:

> A terceira premissa do novo senso comum jurídico requer que se amplie a compreensão do direito como princípio e instrumento universal da transformação social politicamente legitimada, dando atenção para o que tenho vindo a designar legalidade cosmopolita ou subalterna. Noutras palavras, deve-se deslocar o olhar para a prática de grupos e classes socialmente oprimidas que, lutando contra a opressão, a exclusão, a discriminação, a destruição do meio ambiente, recorrem a diferentes formas de direito como instrumento de oposição. À medida que recorrem a lutas jurídicas, a atuação destes grupos tem devolvido ao direito o seu caráter insurgente e emancipatório (SOUSA SANTOS, 2011, p. 15).

O autor esclarece que o neoliberalismo já apresentou suas debilidades, visto o aumento da desigualdade social, da insegurança e incerteza na vida das classes populares (SOUSA SANTOS, 2011, p. 34), o que é evidente no que tange às cidades, marcadas por conflitos protagonizados por aqueles que buscam resistir aos processos de expulsão e garantir uma cidade mais de acordo com seus anseios, o que historicamente foi negado às classes populares. Estes reclames populares evidenciam uma tomada de consciência dos direitos advindos das recentes mudanças constitucionais, dentre eles o direito à cidade, que consiste em um feixe de direitos, conforme definição do Estatuto da Cidade[145] e da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que apresenta um conceito mais completo:

[145] O inciso I, do art. 2º, do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) dispõe sobre a garantia do direito à cidade, "entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações".

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

Como consequência deste processo de tomada de consciência de direitos, as classes populares passaram a se enxergar enquanto sujeitos de direitos e a reivindicar uma atuação contra-hegemônica das instituições do sistema de justiça, à serviço dos imperativos constitucionais de construção de uma sociedade mais justa e menos desigual, o que impõe o enfrentamento da "situação dos desempregados e dos trabalhadores precários, dos camponeses sem-terra, dos indígenas espoliados, das vítimas de despejos, das mulheres violentadas, das crianças e adolescentes abandonados, dos pensionistas pobres" (SOUSA SANTOS, 2011, p. 103). Impõe o tratamento do direito como algo que não deve e não pode estar distanciado da realidade social, visto que as decisões judiciais têm profundos impactos sociais, inclusive de produção de segregação socioespacial nas cidades, resultado de uma atuação patrimonialista do Poder Judiciário frente aos conflitos fundiários urbanos que é determinante para o sucesso do processo de gentrificação nas localidades valorizadas da cidade, conforme analisado neste trabalho. Sobre a atuação hegemônica do Judiciário, distanciada da sociedade, discorre Sousa Santos (2011, p. 85-86):

> A sexta manifestação desta cultura normativista técnico-burocrática é ser, em geral, competente a interpretar o direito e incompetente a interpretar a realidade. Ou seja, conhece bem o direito e a sua relação com os autos, mas não conhece a relação dos autos com a realidade. Não sabe espremer os processos até que eles destilem a sociedade, as violações de direitos humanos, as pessoas a sofrerem, as vidas injustiçadas. Como interpreta mal a realidade, o magistrado é presa fácil de ideias dominantes. Aliás, segundo a cultura dominante, o magistrado não deve ter sequer ideias próprias, deve é aplicar a lei. Obviamente que não tendo ideias próprias tem que ter algumas ideias, mesmo que pense que não as tem. São ideias dominantes que, nas nossas sociedades, tendem a ser as ideias de uma classe política muito pequena e de formadores de opinião, também muito pequena, dada a grande concentração dos meios de comunicação social. E é aí que se cria um senso comum muito restrito a partir do qual se analisa a realidade. Este senso comum é ainda enviesado pela suposta cientificidade do direito que, ao contribuir para a sua despolitização, cria a ficção de uma prática jurídica pura e descomprometida.

"É preciso criar novas concepções, novos conceitos de direito de propriedade sem os quais não pode haver justiça social. E, neste domínio, é preciso reconhecer o papel dos que lutam por eles, dos movimentos sociais aos ouvidores agrários" (SOUSA SANTOS, 2011, p. 105). Obviamente que o Poder Judiciário não pode resolver todos os problemas fruto das

inúmeras injustiças sociais, no entanto, necessita assumir sua quota-parte de responsabilidade na resolução (SOUSA SANTOS, 2011, p. 40), cessando com os argumentos observados nos processos analisados, de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo pela garantia do direito à moradia, quando este direito está intrinsecamente relacionado às ocupações urbanas, que provêm função social à posse através da utilização para fins de moradia, o que vem sendo totalmente desconsiderado na grande maioria das ações de reintegração de posse, diante de um Judiciário que não considera a pluralidade de formas de posse, mas sim um único tipo de posse justa, a proveniente do título de propriedade.

Este tipo de interpretação, além de ir contra os princípios constitucionais de função social da propriedade urbana e da cidade, vai contra as orientações dos órgãos internacionais de direitos humanos, como as contidas no Relatório temático sobre segurança da posse dos pobres urbanos, apresentado pela Relatora Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU ao Conselho de Direitos Humanos, que traz entre as suas diretrizes o fortalecimento da pluralidade de formas de posse; o aperfeiçoamento da segurança da posse, especialmente para as pessoas e grupos vulneráveis marginalizados vivendo em assentamentos urbanos precários; e a promoção da função social da propriedade. O referido Conselho, em sua 25º sessão, adotou uma resolução sobre habitação condigna, na qual incluiu referências à garantia da posse, em atenção ao relatório abordado sobre segurança da posse (ONU, 2013).

Por outro lado, como já exposto, o Comentário Geral nº 07 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que trata sobre os despejos forçados, dispõe que os despejos não devem resultar em pessoas sem moradias e expostas a violações de outros direitos humanos, devendo os Estados Partes, quando os afetados não disponham de recursos, adotarem as medidas necessárias para que se proporcione outra moradia, reassentamento ou acesso a terras produtivas. O documento destaca ainda que antes que se leve a cabo qualquer despejo forçado, em particular os que afetam grandes grupos de pessoas, os Estados Partes devem garantir que se consultem os interessados sobre outras possibilidades que permitam evitar ou minimizar a necessidade de recorrer à força (CESCR/ONU, 1997). Assim, mesmo nos casos em que o direito dos ocupantes não seja o que deva prevalecer no caso concreto, o Poder Judiciário tem a responsabilidade de determinar não apenas o cumprimento do mandado com observância de parâmetros não arbitrários e violentos, como já se verifica em algumas decisões que determinam a observância do Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva elaborado

pela Ouvidoria Agrária Nacional, mas também deve ocupar-se do destino habitacional que terão as famílias removidas, como argumenta Milano (2016, p. 177):

> Assim, além da indicação específica de parâmetros não arbitrários e violentos para o ato da desocupação, defendemos que o magistrado ao deferir a reintegração de posse deva ocupar-se também do destino habitacional que será dado às famílias removidas. A perspectiva de que os desdobramentos da despossessão pertinentes à solução de moradia dos réus não alcançam os efeitos da decisão sobre o conflito fundiário contraria o próprio texto constitucional, além dos diplomas internacionais que já foram mencionados. De modo que, não apenas é necessária a interferência jurisdicional acerca da solução habitacional ofertada às pessoas afetadas pelo despejo, como também tal atuação deve se dar com razoável concretude na garantia do direito violado, sendo insuficiente a determinação genérica de inclusão das famílias em cadastros de programas habitacionais, com tempo indeterminado para consecução.

No mesmo sentido já se posicionou a equipe técnica da COECV (2019), que compreende que para a determinação de uma reintegração de posse é fundamental que o Judiciário tenha a dimensão do impacto social da decisão e se preocupe com o destino das famílias afetadas, para onde elas irão, se a Prefeitura ou Estado estão preparados para garantir a moradia a essas famílias, de forma que chamar os entes públicos para participar do processo é essencial, nestas palavras:

> Então eu acho que a gente tem esse problema do nosso Judiciário ser uma coisa bem fechada assim no gabinete. O que parece é que eles ignoram o impacto social, porque uma decisão não impacta apenas algumas pessoas, mas a sociedade como um todo. Por exemplo: uma decisão com 200 famílias, eles vão para onde? Vai gerar um caos social na cidade. A Prefeitura está preparada para receber, o Estado está preparado para receber? Para onde elas vão? O que elas vão fazer? Com o que elas vão trabalhar se plantavam lá? O que elas vão comer? Então eles ignoram totalmente todos esses fatos, não chamam os outros setores sociais para participarem do processo, o que deveria acontecer, e pronto, despeja as pessoas, e vai todo mundo para rua. Isso não se resolve assim, pois gera muitos impactos piores do que aquela ocupação e que vão voltar ao Judiciário (Fala de Vitor Hugo Moraes, membro da equipe técnica da COECV, durante entrevista concedida em 20.05.19).

Para que seja possível uma concepção contra-hegemônica de direitos humanos pelo Poder Judiciário, que pratique a indivisibilidade dos direitos humanos, permitindo a coexistência entre direitos individuais e direitos coletivos, com o abandono da absolutização dos direitos individuais, como o de propriedade, e, consequentemente, com um tratamento dos conflitos fundiários urbanos consonante com a nova ordem jurídico-urbanística, é necessária uma democratização da justiça, a partir principalmente da criação de uma outra cultura jurídica e judiciária, o que exige uma outra formação dos magistrados (SOUSA SANTOS, 2011, p. 103), fora do paradigma patrimonialista civilista e dentro do Estado Democrático de Direito, que colocou a Constituição como centro do ordenamento jurídico e instituiu uma

nova ordem jurídico-urbanística centrada no princípio da função social da propriedade urbana e da cidade.

Necessária uma formação que foque no papel do direito para a efetivação de cidades mais equitativas e democráticas, visto que o núcleo essencial do ordenamento jurídico como um todo passou a ser a dignidade da pessoa humana, deixando ao patrimônio um papel de coadjuvante, possibilitando a compreensão de que aqueles que constroem a vida urbana possuem exigências sobre o que foi produzido, entre as quais uma cidade de acordo com seus desejos (HARVEY, 2014, p. 21). Embora mudanças de direito substantivo e processual sejam necessárias, diante de normas infraconstitucionais dissonantes dos princípios constitucionais, estas não bastam sem uma mudança maior na prática do Judiciário, como aponta Sousa Santos (2011, p. 38):

> Não basta mudar o direito substantivo e o direito processual, são necessárias muitas outras mudanças. Está em causa a criação de uma outra cultura jurídica e judiciária. Uma outra formação de magistrados. Outras faculdades de direito. A exigência é enorme e requer, por isso, uma vontade política muito forte. Não faz sentido assacar a culpa toda ao sistema judiciário no caso de as reformas ficarem aquém desta exigência.

Assim, para uma atuação do Poder Judiciário frente aos conflitos fundiários urbanos de acordo com a nova ordem jurídico-urbanística, além de uma formação objetiva dos magistrados sobre essa nova ordem jurídica, para compreensão de seus pressupostos, princípios e institutos, como propõe Fernandes (2006, p. 7-8), mostra-se necessária uma formação mais ampla, como sugere Sousa Santos, de forma a de fato democratizar o Judiciário e tornar mais próxima da realidade a construção de "uma doutrina e uma jurisprudência consistentes, sólidas, construtivas e pró-ativas, permitindo que todos os princípios da nova ordem jurídico-urbanística sejam efetivamente materializados" (FERNANDES, 2006, p. 7-8).

Para esta formação adequada dos magistrados, necessária uma mudança completa do ensino e formação dos operadores do direito, visto que o sistema de ensino e formação "não foi criado para responder a um novo tipo de sociedade e a um novo tipo de função. O sistema foi criado, não para um processo de inovação, de ruptura, mas para um processo de continuidade para fazer melhor o que sempre tinha feito" (SOUSA SANTOS, 2011, p. 81). Com relação às formações, Sousa Santos (2011, p. 82) aponta que hoje as mais relevantes são as formações permanentes dos operadores do direito. No tocante ao ensino, o autor destaca que os cursos de direito contam tradicionalmente com uma prática educacional denominada por Paulo Freire de "educação bancária", na qual os alunos devem se comportar como

receptores passivos de informações (SOUSA SANTOS, 2011, p. 87), o que dificulta uma contextualização social e uma hermenêutica constitucional, visto que a tendência é partir da literalidade da lei infraconstitucional, sem buscar os princípios constitucionais e outros saberes jurídicos, de forma que para alterar este quadro é essencial "uma educação intercultural, interdisciplinar e profundamente imbuída da ideia de responsabilidade cidadã" (SOUSA SANTOS, 2011, p. 94).

Dessa forma, apenas se vislumbra uma atuação majoritária do Poder Judiciário com cerne no princípio da função social da propriedade e da cidade com uma formação jurídica que possibilidade uma mudança paradigmática, de uma visão patrimonialista, que enxerga a propriedade como um direito sagrado e absoluto, para uma visão dentro do novo paradigma jurídico-urbanístico, que propõe um novo conceito de propriedade, baseado na funcionalidade, de forma que só merece proteção aquela propriedade que atende aos interesses não apenas do dono, mas da coletividade, de acordo com as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, e um novo conceito de posse, autônomo da propriedade, enquanto concretização do princípio da função social da propriedade. Sob este novo paradigma, a construção de cidades mais equitativas e democráticas se tornará mais próxima e possível e o papel do Poder Judiciário deixará de ser o de higienização e produção da desigualdade socioespacial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme analisado, o domínio sobre as cidades, historicamente utilizado como um estabilizador da economia capitalista, ganhou proporções sem precedentes com a adoção do receituário neoliberal, visto que a urbanização atinge outro patamar, tornando-se global, diante do processo de financeirização da terra e da moradia. Através da transformação da habitação em ativo financeiro possibilitou-se um novo ciclo de superacumulação sob o controle dos agentes financeiros. Com isso, a cidade assume um papel diferenciado no processo de acumulação, visto que passa a ser inserida diretamente em um competitivo mercado global de cidades, tornando-se uma cidade-mercadoria. Este processo de apropriação do espaço urbano pelo mercado financeiro ganhou hegemonia após a queda do muro de Berlim, quando passou a ser imposto por instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Lado outro, como visto, casado com a financeirização da terra e da moradia se dá a ascensão do empreendedorismo urbano, como estratégia para a inserção competitiva das cidades no novo mercado global de cidades. Nesse contexto, o marketing urbano passa ser um aspecto fundamental no planejamento das cidades, que adota um direcionamento para os interesses mercadológicos, enquanto o bem-estar da coletividade e qualidade de vida urbana ficam em segundo patamar. Daí a proliferação dos planejamentos estratégicos, marcados por diversos projetos de renovação urbana seletivos, que visam inserir no mercado os fragmentos da cidade eleitos para o renascimento. Como resultado destas intervenções urbanas seletivas, a gentrificação passa a ser um dos processos espaciais mais visíveis nesta fase recente do capitalismo financeiro. Embora a gentrificação não seja um processo recente, como exposto no trabalho, ela sofre mutações na era da financeirização, deixando de estar associada exclusivamente à revitalização urbana de áreas centrais da cidade, começando a ser observada na regeneração de bairros inteiros, que passam a contar com produtos imobiliários voltados às elites, enquanto os mais pobres sofrem com a despossessão destas localidades gentrificadas.

Como já analisado, justamente neste momento de imposição da guinada neoliberal às cidades que o Brasil adota uma nova ordem jurídico-urbanística, com o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, fruto das lutas dos movimentos sociais urbanos no processo de democratização dos anos 1980. Esta nova ordem urbanística estabelece como cerne do desenvolvimento urbano o princípio da função social da propriedade urbana e como objetivo da política a efetivação das funções sociais da cidade e a

garantia do bem-estar de seus habitantes. O plano diretor, a ser formulado com ampla participação popular, é eleito como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

No entanto, ante o ideário do empreendedorismo urbano, diversas cidades brasileiras passam a adotar o planejamento estratégico, ao revés do previsto no capítulo da política urbana. O plano diretor, neste contexto, não passa de um plano-discurso, encobrindo o real direcionamento dos investimentos urbanos. Este tipo de gestão urbana, que destina recursos públicos para empreendimentos pontuais, em geral nas localidades interessantes para o empresariado e capital imobiliário, alimenta a gentrificação nas cidades brasileiras e os discursos higienizantes. Nesta conjuntura, processos de remoção da população menos abastada das áreas valorizadas passam a ser cada vez mais comuns e legitimados por um Poder Judiciário com atuação patrimonialista, que decidindo com fundamento na legislação civil e processual civil sem filtro constitucional tem uma única resposta possível: despejos forçados.

Este panorama é acentuado com o avanço da financeirização da terra e da moradia no país nos anos 2000, possibilitado pela regulamentação do Sistema Financeiro Imobiliário – o que resultou na abertura de capital das principais empresas construtoras, como Cyrela Brazil Realty, Gafisa, MRV Engenharia, Even e PDG – e ainda impulsionado pelas medidas contracíclicas à crise capitalista iniciada no segmento de hipotecas *subprime,* dentre elas o Programa Minha Casa, Minha Vida e o Programa de Aceleração ao Crescimento, que geraram um *boom* imobiliário de enormes proporções nas cidades brasileiras, resultando na expulsão da população de baixa renda para a periferia da periferia, ante a impossibilidade de custear o preço da moradia. Estas dinâmicas, como exposto no trabalho, são observadas com clareza na Região Metropolitana da Grande São Luís, posto que nas últimas décadas ocorreu um fenômeno de intensa valorização no preço dos terrenos e imóveis urbanos da região, muito em razão das investidas do capital imobiliário na localidade e de uma gestão urbana que atua priorizando os interesses do mesmo.

Destacou-se que o *boom* imobiliário na RMGSL está alinhado com o cenário nacional de ampla injeção de recursos públicos no complexo imobiliário-financeiro e que a expansão deste complexo para além do eixo sul-sudeste só foi possível diante destas amplas forças providas ao mesmo, somado ao incremento do poder aquisitivo das famílias no mesmo período. Assim, observou-se uma remodelação da paisagem urbana da RMGSL, diante do controle do mercado de terras pelas incorporadoras financeirizadas, como a Gafisa, MRV, Cyrela e PDG, junto às empresas locais e regionais. A RMGSL passou a contar com diversos

empreendimentos imobiliários voltados para as classes média e alta, o que contribuiu para a valorização intensa de diversos bairros da região, principalmente os localizados próximos à praia, que passaram a sofrer um processo de gentrificação, passando a ser ocupados por população mais abastada. Como consequência desse contexto de especulação imobiliária e exclusão urbanística, houve um aumento exponencial das ocupações urbanas, bem como dos conflitos possessórios pela terra urbana, em que de um lado se encontram aqueles sem opções para moradia - os espoliados urbanos - e de outro o Estado ou proprietários particulares de terra, que frequentemente não exercem sua função de proprietários, de prover funcionalidade à propriedade urbana, de acordo com o exigido pelo plano diretor.

O papel que o Poder Judiciário vem assumindo diante destes conflitos fundiários urbanos ambientados na cidade-mercadoria, problema colocado na pesquisa, tem sido o de salvaguarda do patrimonialismo e consequentemente de produção da segregação socioespacial, visto que ao determinar a remoção dos ocupantes das áreas valorizadas, promove a higienização das mesmas, contribuindo para uma maior divisão do espaço urbano entre pobres e ricos, completando o processo de gentrificação destas localidades. Esta conclusão é proveniente tanto da análise da atuação do Judiciário frente ao caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada no município de São José de Ribamar/MA, que permitiu uma análise pormenorizada do tratamento das ações possessórias, quanto de dados fornecidos pela COECV, que indicam um número significativo de ordens de reintegração de posse na RMGSL, que determinam em sua grande maioria a remoção de comunidades consolidadas das áreas valorizadas.

Como exposto, o caso da comunidade Parque Araçagi II foi escolhido como paradigmático por apresentar com clareza as dinâmicas discutidas no trabalho, especialmente a gentrificação, posto que a comunidade fica localizada no bairro Araçagi, no município de São José de Ribamar/MA, região na qual se observa intensamente o fenômeno em comento, visto que os empreendimentos imobiliários de médio e alto padrão vêm sendo alocados nesta área, que passou a ser ocupada por população de maior poder aquisitivo, tornando-se área "nobre", enquanto processos de despossessão da população de baixo poder aquisitivo residente na localidade foram iniciados, principalmente por meio de ações de reintegração de posse. O Poder Judiciário apresentou uma atuação hegemônica frente ao caso, considerando a melhor posse aquela vinculada ao título proprietário, presumindo precária a posse em face da ausência de documento a lhes conferir direito à posse, desconsiderando a função social da propriedade e a autonomia da posse e consequentemente legitimando a retenção especulativa de terrenos, além de não atender às orientações dos órgãos internacionais de direitos humanos,

vez que determina o cumprimento de reintegrações sem que tenha sido providenciada anteriormente uma alternativa de moradia para as famílias, colocando milhares de pessoas em situação de insegurança da posse.

Este tipo de atuação hegemônica do Poder Judiciário, como foi analisado na pesquisa, é decorrente de um paradigma patrimonialista civilista construído desde o final do século XIX, com a Lei de Terras, que deu contornos absolutos à propriedade, que passa a ser entendida como plena, perpétua e não sujeita a limitações externas, enquanto a posse passa a ser compreendida enquanto extensão do direito de propriedade, conceito até hoje presente no Código Civil. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha instaurado uma nova ordem jurídico-urbanística, com cerne na função social da propriedade e da cidade, a mudança paradigmática é o principal desafio apresentado para uma atuação das instituições do sistema de justiça consonante com a nova ordem instituída. A herança latifundiária e escravagista que está detrás das legislações excludentes e do senso comum teórico dos juristas, que absorveu o paradigma patrimonialista, não é de fácil desvencilhamento por um órgão historicamente conservador e elitista.

Neste viés que se argumenta como necessário para o giro paradigmático em direção à nova ordem jurídico-urbanística uma democratização da justiça e a construção de um novo senso comum jurídico, que possibilite uma atuação contra-hegemônica do Poder Judiciário, com vistas a atender aos anseios da complexidade social contemporânea, de cidades financeirizadas e gentrificadas, com milhares de pessoas vivendo em situação de insegurança da posse, que almejam o direito de existir na cidade e usufruir da mesma, com respeito, segurança e igualdade. Para tanto, levantou-se como fundamental uma mudança completa do ensino e formação dos operadores do direito. No entanto, com a ascensão da ala conservadora e do receituário neoliberal no país, processo que vem ocorrendo de forma mais intensa desde as Jornadas de Junho de 2013, esta não parece uma mudança próxima. A nova ordem jurídico-urbanística, antes mesmo de ser efetivada, já se encontra ameaçada por estas forças políticas, o que se percebe por iniciativas do legislativo como a PEC nº. 80/2019, de autoria coletiva liderada pelo Senador Flávio Bolsonaro, que descaracteriza a política urbana preconizada pelo constituinte originário. Como o direito à cidade é disputa, muitas lutas ainda serão travadas para a construção de cidades mais equitativas e democráticas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da Função Social da Posse e sua consequência frente à situação proprietária.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. In: **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 07, n. 14, 2016, p. 421-453.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A política urbana em disputa:** desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha). 2008. 265f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. A financeirização da moradia no Brasil: a cidade como direito ou mercadoria?. In.: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Osasco, 2016. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-financeirizacao-da-moradia-no-brasil-a-cidade-como-direito-ou-mercadoria/>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Vivienda:** Un Entorno Propicio para el Mercado Habitacional. 1994. Disponível em:<http://documents.worldbank.org/curated/pt/878771468343734154/pdf/118200PUB0SPANISH0Box71184B01PUBLIC1.pdf >. Acesso em: 7 ago. 2018.

BARBOSA, Antonio Carlos Leite. **Espaço Urbano e Percepção do Ambiente na "Avenida Litorânea" em São Luís do Maranhão**. 2012. 116f. Dissertação de Mestrado (Programa da Pós-Graduação em Cultura e Sociedade) – UFMA, São Luís. 2012.

BBC. **Moses, o destruidor**. 2001. Disponível em:<https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/011004_lucasmendes.shtml>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BELTRÃO, Irapuã. **Função Social da propriedade, evolução histórica-constitucional e política urbana**. 2008. Disponível em: <http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/funcao_social_da_propriedade_evolucao_historica_constitucional_e_politica_urbana.pdf> Acesso em: 20 jun. 2019.

BOITO JR., Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: GALVÃO, Andréia; BOITO JR., Armando (orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.

BOULOS, Guilherme. **De que lado você está?**: reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?. In: **Economia e Sociedade**, Campinas-SP, vol. 21, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina**: consenso de Washington ou crise fiscal?. 1991. Disponível em:<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf>Acesso em: 10 jul. 2017.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista:** a fetichização dos Planos Diretores Participativos. 2009. 250f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – UFMA, São Luís, 2009.

_____. **Latifúndio urbano:** o plano diretor a serviço do mercado. 2019. Disponível em:<http://defesadailha.hospedagemdesites.ws/defesadailha/2019/02/04/urbanista-alerta-caso-aprovada-da-forma-que-esta-revisao-do-plano-diretor-de-sao-luis-incentivara-grilagem-despejos-e-violencias-contra-grupos-fragilizados-da-sociedade/>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CAIXA**. Bolsa Família**: O programa busca garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. 2019. Disponível em:<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 05 mar. 2019.

CAGNIN, Rafael Fagundes. O ciclo dos imóveis e o crescimento econômico nos Estados Unidos 2002-2008. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 23. n. 66, 2009.

CANETTIERI, Thiago. O urbanismo destrutivo: sobre a necessária destruição-criadora no processo de produção capitalista do espaço urbano. In: **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, vol. 27. n. 50, 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira:** do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTELO, Rodrigo. **O Social-Liberalismo:** uma ideologia neoliberal para a "questão social" no século XXI. 2011. 380 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – UFRJ, Rio de Janeiro. 2011.

CAU/BR. **Jane Jacobs:** A ativista que peitou (e venceu) o "master builder" de Nova York. 2018. Disponível em:< https://www.caubr.gov.br/jane-jacobs-a-ativista-que-peitou-e-venceu-o-master-builder-de-nova-york/>. Acesso em: 05 mar. 2019.

CESCR/ONU. **Observación general nº 7**: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. 1997. Disponível em:<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC>. Acesso em: 17 jun. 2019.

CLARK, Eric. The Order and Simplicity of Gentrification: A Political Challenge. In: LEES, Loretta [et al]. **The gentrification Reader.** Londres: Routledge, 2010.

COECV/SEDIHPOP. **Solicitação de Informações**. São Luís, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. "Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade". In: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000.

CONCIDADES. **Resolução Recomendada nº. 87, de 8 de dezembro de 2009**. Disponível em:<http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Resolucao_Recomendada_N_87_Conselho_Nacional.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

DIDIER JUNIOR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. In: **Revista de Processo**. São Paulo: RT, vol. 33, n. 161, p. 9-20, 2008.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. "O estatuto constitucional da proteção possessória". In: **Leituras complementares de Direito Civil**. Cristiano Chaves de Farias (coord.). Salvador: Editora JUS PODIVM, 2007.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: direitos reais. 13ª edição. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia [et al]. **Direito Urbanístico**: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Apresentação: Um teatro milionário. In: JENNINGS, Andrew [et al]. **Brasil em jogo**: O que fica da Copa e das Olimpíadas?. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014. p. 7-17.

FGV/CPDOC. **Roseana Macieira Sarney**. 2009. Disponível em:<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roseana-macieira-sarney>. Acesso em: 3 abr. 2019.

FNRU. **Nota do Fórum Nacional de Reforma Urbana sobre o Código de Processo Civil.** 2015. Disponível em:<http://polis.org.br/noticias/forum-nacional-de-reforma-urbana-divulga-nota-sobre-o-codigo-de-processo-civil/>. Acesso em: 17 jun. 2019.

FOSTER, John Bellamy. A financeirização do capital e a crise. In: **Revista Outubro**, Ed. 18, 2009. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/edicao-18-completa/>. Acesso em: 04 mar. 2019.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil. In: **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, v. 17, 2005.

FROTA, Henrique Botelho. Planejamento Urbano e a Nova Ordem Jurídico-Urbanística: Planos Diretores após a Primeira Década do Estatuto da Cidade. In**: R. Opin. Jur**., Fortaleza, ano 10, n. 14, p. 154-169, 2012.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 21 de nov. 2015.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

G1MA. **Conjuntos do Minha Casa, Minha Vida são invadidos em Ribamar, MA**. 2013. Disponível em:<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/04/conjuntos-do-minha-casa-minha-vida-sao-invadidos-em-ribamar-ma.html>. Acesso em: 2 jun. 2019.

G1MA. **Primeiro trecho do prolongamento da Av. Litorânea é entregue em São Luís**. 2012. Disponível em:<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2012/12/primeiro-trecho-do-prolongamento-da-av-litoranea-e-entregue-em-sao-luis.html>. Acesso em: 2 abr. 2019.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21ª edição. Atualizada/por Luiz Edson Fachin - Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Flávio Dino entrega 2º etapa da nova Praia do Araçagi e ampliação da MA-203**. 2017. Disponível em:<http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/desenvolvimento/flavio-dino-entrega-2a-etapa-da-urbanizacao-da-praia-do-aracagi-e-ampliacao-da-ma-203>. Acesso em: 5 dez. 2017.

_____. **Governador Flávio Dino e cônsul chinesa discutem ampliação de investimentos no Maranhão**. 2018. Disponível em:<http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/desenvolvimento/governador-flavio-dino-e-consul-chinesa-discutem-ampliacao-de-investimentos-no-maranhao>. Acesso em: 3 abr. 2019.

_____. **Obras de prolongamento da Litorânea avançam e chegam a nova fase**. 2019. Disponível em:<https://www.ma.gov.br/obras-de-prolongamento-da-litoranea-avancam-e-chegam-a-nova-fase>. Acesso em: 3 abr. 2019.

_____. **São Luís 405 anos:** Com shows, Governo entrega revitalização do Forte de Santo Antonio. 2017. Disponível em:<http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/desenvolvimento/turismo/sao-luis-405-anos-governo-entrega-revitalizacao-do-forte-de-santo-antonio-com-shows-no-espigao>. Acesso em: 3 abr. 2019.

GREGORY, Derek [et al]. **The Dictionary of Human Geography.** Ed. 5. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2009.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica:** Marx e o capital no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

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

_____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

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

IBDU. **Nota Técnica sobre a PEC 80/2019 – Retrocesso na Política Urbana Brasileira**. 2019. Disponível em: http://ibdu.org.br/api/wp-content/uploads/2019/06/Nota-Técnica-IBDU-PEC-80.pdf>.Acesso em: 26 jun. 2019.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006:** Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Disponível em:<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. **Censo Demográfico 2010:** Aglomerados subnormais. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.

_____. **IBGE divulga as Estimativas de População dos municípios para 2018**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>. Acesso em: 2 abr. 2019.

_____. **PNAD Contínua trimestral: desocupação cresce em 14 das 27 UFs no 1º trimestre de 2019**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24486-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cresce-em-14-das-27-ufs-no-1-trimestre-de-2019>. Acesso em: 17 jun. 2019.

IMIRANTE. **Governo do Estado entrega Avenida IV Centenário**. 2014. Disponível em:<https://imirante.com/sao-luis/noticias/2014/12/05/governo-do-estado-entrega-avenida-iv-centenario.shtml>. Acesso em: 2 abr. 2019.

JACOBS, JANE. **Morte e vida de grandes cidades**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

JORNAL PEQUENO. **Governo entrega obra do Espigão Costeiro e da Península da Ponta D`areia**. 2014. Disponível em:<https://jornalpequeno.com.br/2014/11/07/governo-entrega-obra-espigao-costeiro-e-da-peninsula-da-ponta-dareia/>. Acesso em: 2 abr. 2019.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LABCIDADE. **Mapeamento Colaborativo das Remoções**. 2019. Disponível em:<http://www.labcidade.fau.usp.br/mapa-denuncias/>. Acesso em: 2 abr. 2019.

LEES, Loretta; SLATER, Tom; WYLY, Elvin. Introduction to Part One. In: LEES, Loretta [et al]. **The gentrification Reader**. Londres: Routledge, 2010.

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

LINS, Regina Dulce; ROLNIK, Raquel [org.]. **Observatório das Remoções 2017-2018:** relatório bianual. São Paulo: FAU USP, 2018.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do Direito Civil. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 141, 1999.

MAGNABOSCO, Ana Lélia. **A política de subsídios habitacionais e sua influência na dinâmica de investimento imobiliário no déficit de moradias do Brasil e do Chile**. 2011. 168 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – PUC, São Paulo. 2011.

MARCUSE, Peter. **Subprime housing crisis**. 2008. Disponível em:<http://www.hic-gs.org/content/subprime_housing_crisis.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

MARÉS, Carlos Frederico. Função Social da Propriedade. In: Claudia Sonda; Silvia Cristina Trauczynski. (Org.). **Reforma Agrária e Meio Ambiente**. 1ed.Curitiba: ITCG, 2010, v. 1, p. 181-198.

MARICATO, Ermínia. A Copa do Mundo no Brasil: tsunami de capitais apronfunda a desigualdade urbana. In: JENNINGS, Andrew [et al]. **Brasil em jogo**: O que fica da Copa e das Olimpíadas?. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014. p. 17-25.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In.: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando consensos. 8 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013a.

_____. **Cidades no Brasil**: neodesenvolvimentismo ou crescimento predatório. 2013b. Disponível em: <https://revistapoliticasocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista01.pdf >. Acesso em: 04 mar. 2019.

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

MDR. **Solicitação de Informações**. Brasília, 2019.

MENDES, Luís. **Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado**. 2011. Disponível em:<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14765>. Acesso em: 05 de dez. 2017.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário:** decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. 2016. 526f. Tese (Doutorado em Direito) – UFPR, Curitiba, 2016.

MOREIRA, Vinícius de Souza; SILVEIRA, Suely; EUCLIDES, Fillipe Maciel. "Minha Casa, Minha Vida" em números: quais conclusões podemos extrair?. In: **IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**: A Construção da Administração Pública do Século XXI. 2017. Disponível em:< http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.

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

O IMPARCIAL. **Av. IV Centenário apresenta problemas na estrutura**. 2017. Disponível em:<https://oimparcial.com.br/noticias/2017/01/av-iv-centenario-apresenta-problemas-na-estrutura/>. Acesso em: 2 abr. 2019.

_____. **Maranhão tem o metro quadrado mais caro do Nordeste**. 2017. Disponível em:<https://oimparcial.com.br/noticias/2017/05/maranhao-tem-o-metro-quadrado-mais-caro-nordeste/>. Acesso em: 2 abr. 2019.

_____. **Praça da Lagoa da Jansen é inaugurada**. 2016. Disponível em:<https://oimparcial.com.br/noticias/2016/06/praca-da-lagoa-da-jansen-e-inaugurada/>.

Acesso em: 3 abr. 2019.

_____. **São Luís é a capital com o custo de vida mais alto do Nordeste**. 2019. Disponível em:<https://oimparcial.com.br/cidades/2019/02/sao-luis-e-a-capital-com-o-custo-de-vida-mais-alto-do-nordeste/>. Acesso em: 2 abr. 2019.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade:** para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

ONU. **Diretrizes para a segurança da posse dos pobres urbanos**. 2014. Disponível em:<http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2014/04/guidelines_PT_DUPLAS.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

ONU. **Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik***. 2009. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/106/35/PDF/G0910635.pdf?OpenElement >. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik:** Mapping and framing security of tenure. 2013. Disponível em: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/189/82/PDF/G1218982.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 jun. 2019.

PANERAI, Philippe; CASTEX, Jean; DEPAULE, Jean-Charles. **Formas Urbanas:** A dissolução da Quadra. Porto Alegre: Bookman, 2013.

PESSOA, Emanuel de Abreu. A Constitucionalização da Função Social da Propriedade: Alteração na Dogmática do Direito Civil. In: **Revista Jurídica da FA7**, v. VII, 2010.

PIRES, Hindenburgo Francisco. Planejamento e Intervenções Urbanísticas no Rio De Janeiro: A Utopia do Plano Estratégico e sua Inspiração Catalã. In: **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona, vol. XV, n. 895, 2010.

RIBEIRO, Ana Paula; BOULOS, Guilherme; SZERMETA, Natalia. Como não fazer política urbana. In.: **Carta Capital**. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>. Acesso: em 18 jul. 2017.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JUNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade:** novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001.

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

_____. **Ocupações crescem também na extrema periferia de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2018/05/18/ocupacoes-crescem-tambem-na-

extrema-periferia-de-sao-paulo/>. Acesso em: 2 abr. 2019.

SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Glauco; CANTO, Bárbara L.; GUTERMAN, Bruna da Cunha; BENEDICTO, Danielle Barros de M.; PICINATTO, Leonardo. **Produção de sentido e produção do espaço**: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. 2005. Disponível em:<http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/fernanda_outros.pdf>. Acesso em: 05 de dez. 2017.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política**. 2001. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a03n16.pdf >. Acesso em: 05 de dez. 2017.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas Anotações a Respeito do Conteúdo e Possível Eficácia do Direito à Moradia na Constituição de 1988. In: Cadernos de Direito, Piracicaba, 3 (5): 107-141, 2003.

SASSEN, Saskia. **Ciudades en la economía global:** enfoques teóricos y metodológicos. EURE (Santiago), Santiago, v. 24, n. 71, p. 5-25, Mar. 1998. Disponível em:<https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 mar. 2019.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Capítulo 2: Direito e reforma urbana. In: CHAGAS, Silvio Donizete (org.). **Lições de Direito Civil Alternativo**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

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

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade – Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (org.). **Estatuto da Cidade:** novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001.

SHIRAISHI NETO, Joaquim; LIMA, Rosirene Martins; SERRA, Sergio Lopes. **A cidade em disputa:** São Luís sob a ordem do capital financeiro. No prelo.

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

SMITH, Neil. **The New Urban Frontier**: Gentrification and the revanchista city. Londres: Routledge, 1996.

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

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

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe:** entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

SSP. **Solicitação de Informações**. São Luís, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais-Sociais no Brasil. In: **Revista Novos Estudos Jurídicos**, vol. 08, n. 02, 2003.

TEPEDINO, Gustavo. Premissas Metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil. In: **Revista de Direito do Estado**, ano 1, nº 2:37-53, 2006.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. In: **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VI, nº 06, 2005.

TJ/MA. Acórdão. In: TJ/MA. **Apelação Cível Nº 25.693/2018** (0005008-08.2012.8.10.005). São Luís, 2018.

_____. Acórdão. In: TJ/MA. **Apelação Cível Nº 53.740/2017** (0004198-33.2012.8.10.0058). São Luís, 2018.

_____. Acórdão nº. 230297/2018. In: TJ/MA. **Apelação Cível Nº 011841/2018** (000342233.2012.8.10.0058). São Luís, 2018.

_____. Decisão Liminar. In.: TJ/MA. **Processo nº. 3892-59.2015.8.10.0058**. São José de Ribamar, 2015.

_____. Decisão Liminar. In.: TJ/MA. **Processo nº. 4226-98.2012.8.10.0058**. São José de Ribamar, 2013.

_____. Decisão Liminar. In.: TJ/MA. **Processo nº. 72-03.2013.8.10.0058**. São José de Ribamar, 2014.

_____. Decisão Liminar. In.: TJ/MA. **Processo nº. 829-94.2013.8.10.0058**. São José de Ribamar, 2014.

_____. Sentença. In.: TJ/MA. **Processo nº. 2257-48.2012.8.10.0058**. São José de Ribamar, 2018.

_____. Sentença. In.: TJ/MA. **Processo nº. 3049-31.2014.8.10.0058**. São José de Ribamar, 2016.

_____. Sentença. In.: TJ/MA. **Processo nº. 3422-33.2012.8.10.0058**. São José de Ribamar, 2017.

_____. Sentença. In.: TJ/MA. **Processo nº. 4198-33.2012.8.10.0058**. São José de Ribamar, 2017.

_____. Sentença. In.: TJ/MA. **Processo nº. 4725-82.2012.8.10.0058.** São José de Ribamar, 2015.

_____. Sentença. In.: TJ/MA. **Processo nº. 828-12.2013.8.10.0058.** São José de Ribamar, 2018.

_____. Sentença. In.: TJ/MA. **Processo nº. 837-71.2013.8.10.0058**. São José de Ribamar, 2016.

UCHÔA, Fabio Raddi. Espaços e Imagens da Gentrificação no Centro de São Paulo. In: **Revista Novos Olhares**, São Paulo, vol. 3, n. 03, 2014.

VAINER, Carlos. **Cidade de exceção:** reflexões a partir do Rio de Janeiro. Apresentação Mesa Redonda "Política Urbana / Planejamento territorial". Anais XIV Encontro Nacional da ANPUR – Rio de Janeiro, maio de 2011.

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

_____. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando consensos. 8 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013b.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de. **Política Habitacional e Estado Autoritário em São Luís (1964-1985)**. 2014. 130f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – UEMA, São Luís, 2014.

WARAT, Alberto Luiz. Senso Comum Teórico: as vozes incógnitas das verdades jurídicas. In: **Introdução Geral do Direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 1994, p. 13-18.

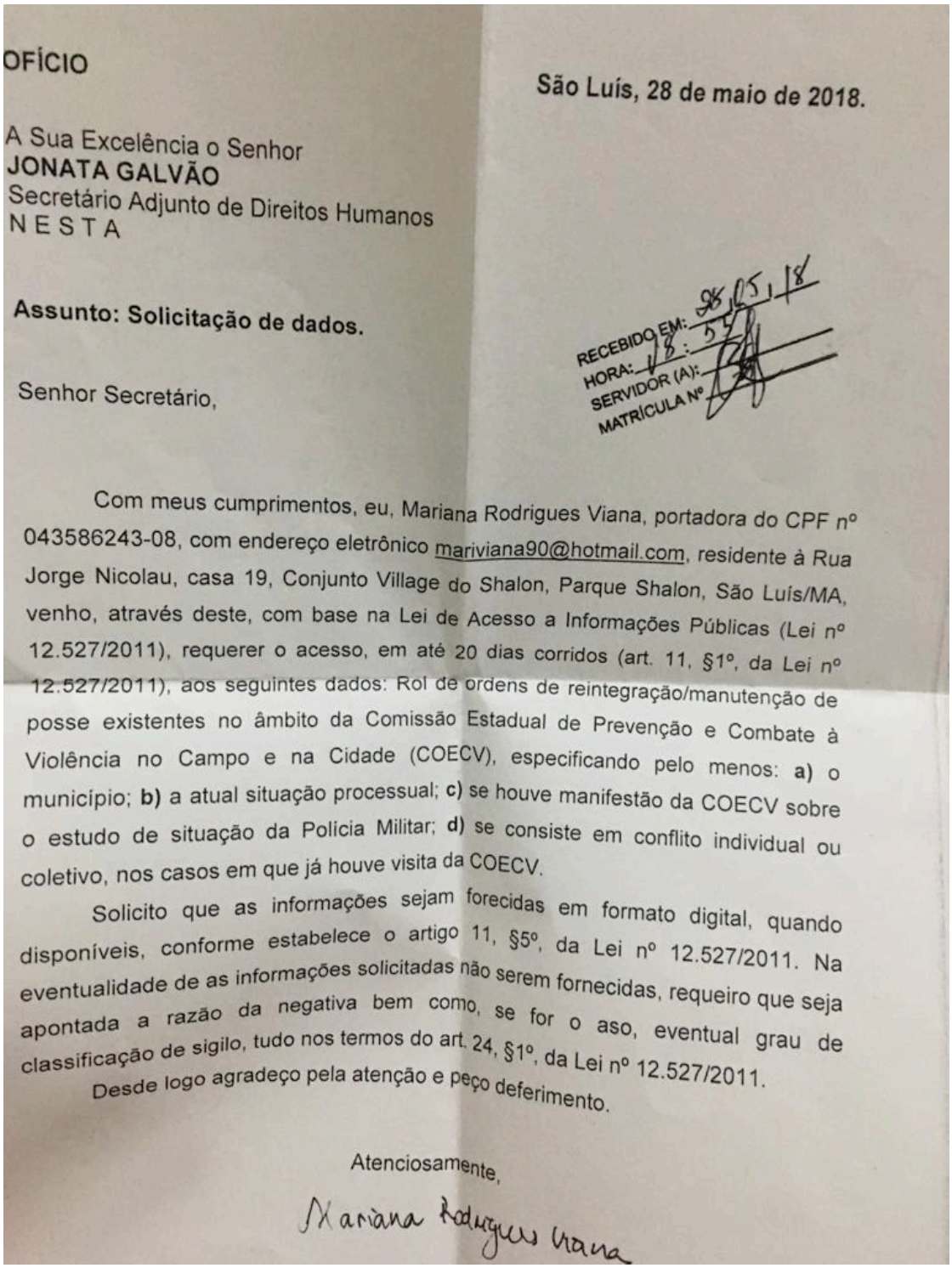
WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

ZAGALLO, José Guilherme Carvalho. **Proposta de revisão do plano diretor destrói zona rural de São Luís.** 2019. Disponível em:<http://defesadailha.hospedagemdesites.ws/defesadailha/2019/01/30/artigo-proposta-de-revisao-do-plano-diretor-destroi-zona-rural-de-sao-luis/>. Acesso em: 10 abr. 2019.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no projeto do Novo Código Civil. In: **Revista Direito e Democracia**, Canoas, vol. 05, n. 01, 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Solicitação de informações à Secretaria Adjunta de Direitos Humanos



OFÍCIO

São Luís, 28 de maio de 2018.

A Sua Excelência o Senhor
JONATA GALVÃO
Secretário Adjunto de Direitos Humanos
N E S T A

RECEBIDO EM: 28/05/18
HORA: 18:35
SERVIDOR (A):
MATRÍCULA Nº

Assunto: Solicitação de dados.

Senhor Secretário,

Com meus cumprimentos, eu, Mariana Rodrigues Viana, portadora do CPF nº 043586243-08, com endereço eletrônico mariviana90@hotmail.com, residente à Rua Jorge Nicolau, casa 19, Conjunto Village do Shalon, Parque Shalon, São Luís/MA, venho, através deste, com base na Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei nº 12.527/2011), requerer o acesso, em até 20 dias corridos (art. 11, §1º, da Lei nº 12.527/2011), aos seguintes dados: Rol de ordens de reintegração/manutenção de posse existentes no âmbito da Comissão Estadual de Prevenção e Combate à Violência no Campo e na Cidade (COECV), especificando pelo menos: **a)** o município; **b)** a atual situação processual; **c)** se houve manifestão da COECV sobre o estudo de situação da Polícia Militar; **d)** se consiste em conflito individual ou coletivo, nos casos em que já houve visita da COECV.

Solicito que as informações sejam forecidas em formato digital, quando disponíveis, conforme estabelece o artigo 11, §5º, da Lei nº 12.527/2011. Na eventualidade de as informações solicitadas não serem fornecidas, requeiro que seja apontada a razão da negativa bem como, se for o aso, eventual grau de classificação de sigilo, tudo nos termos do art. 24, §1º, da Lei nº 12.527/2011.

Desde logo agradeço pela atenção e peço deferimento.

Atenciosamente,

Mariana Rodrigues Viana

APÊNDICE B - Solicitação de informações ao Ministério de Desenvolvimento Regional e Resposta

Dados do Pedido	
Protocolo	80200000079201970
Solicitante	Mariana Rodrigues Viana
Data de Abertura	23/01/2019 17:11
Orgão Superior Destinatário	MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	12/02/2019
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Dados do Programa Minha Casa Minha Vida
Detalhamento	Prezados, Venho, por meio deste, solicitar um balanço (ranking) do Ministério das Cidades que detalhe as construtoras com maior quantidade de unidades contratadas no país via Programa Minha Casa Minha Vida desde a implementação do referido programa até a atualidade, bem como o recorte em relação ao Estado do Maranhão e aos municípios da região metropolitana de São Luís, de forma que se possa aferir as construtoras mais contratadas via Programa Minha Casa Minha Vida nestas localidades específicas, que são alvo de trabalho acadêmico. Desde já agradeço.

Dados da Resposta	
Data de Resposta	28/01/2019 16:39
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	Prezada Senhora, Em atenção ao seu pedido de acesso à informação, formulado com base na Lei nº 12.527/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, registrado sob o número 80200.000079/2019-70, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional informa que, em atendimento à solicitação, segue arquivo anexo com a relação das construtoras/entidades atuantes no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - faixa 1. Em relação às faixas 1,5, 2 e 3, destaca-se que são contratos protegidos pelo sigilo bancário e se submetem aos ditames da Lei Complementar nº 105/2001, devendo as instituições financeiras agirem em conformidade ao que determina o Art. 6°, inciso I, do Decreto n° 7.724, de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação. Comunicamos que a apresentação de recurso a esta resposta, se for o caso, deverá obedecer ao disposto na Seção II do Capítulo III da Lei nº 12.527/2011 e na Seção IV do Capítulo IV do Decreto nº 7.724/2012. Desta forma, estamos concluindo sua solicitação de informação de número 80200.000079/2019-70. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão - SIC Ministério do Desenvolvimento Regional

Responsável pela Resposta	Secretaria Nacional de Habitação
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Gerente de Projeto da Secretaria Nacinal de Habitação
Prazo Limite para Recurso	07/02/2019

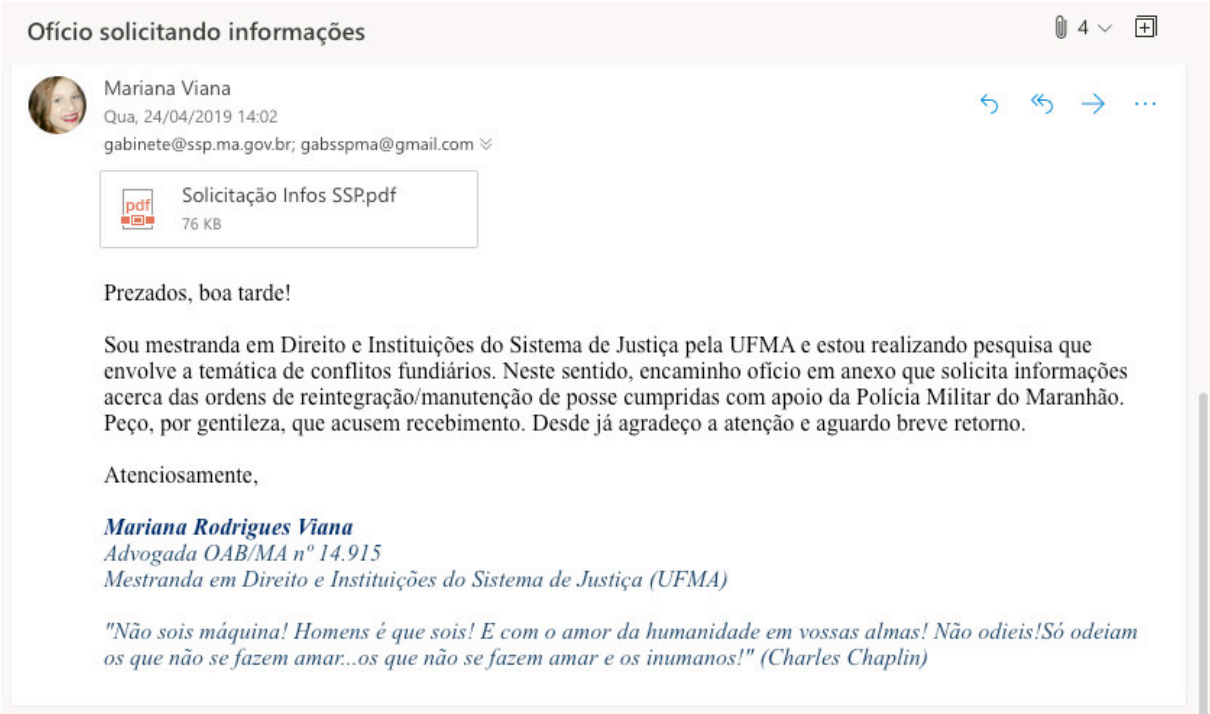
Classificação do Pedido	
Categoria do Pedido	Habitação, Saneamento e Urbanismo
Subcategoria do Pedido	Habitação
Número de Perguntas	1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
23/01/2019 17:11	Pedido Registrado para para o Órgão MCIDADES – Ministério das Cidades	SOLICITANTE

28/01/2019 16:39	Pedido Respondido	MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional
12/02/2019 18:19	Pedido Reençaminhado por Reforma Ministerial para para o Órgão MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional	CGU – Controladoria-Geral da União

APÊNDICE C – Solicitação de Informações à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Resposta



Ofício solicitando informações

4

Mariana Viana
Qua, 24/04/2019 14:02
gabinete@ssp.ma.gov.br; gabsspma@gmail.com

Solicitação Infos SSP.pdf
76 KB

Prezados, boa tarde!

Sou mestranda em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela UFMA e estou realizando pesquisa que envolve a temática de conflitos fundiários. Neste sentido, encaminho ofício em anexo que solicita informações acerca das ordens de reintegração/manutenção de posse cumpridas com apoio da Polícia Militar do Maranhão. Peço, por gentileza, que acusem recebimento. Desde já agradeço a atenção e aguardo breve retorno.

Atenciosamente,

Mariana Rodrigues Viana
Advogada OAB/MA nº 14.915
Mestranda em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (UFMA)

"Não sois máquina! Homens é que sois! E com o amor da humanidade em vossas almas! Não odieis!Só odeiam os que não se fazem amar...os que não se fazem amar e os inumanos!" (Charles Chaplin)

OFÍCIO

São Luís, 24 de abril de 2019

A Sua Excelência o Senhor
JEFFERSON MILER PORTELA E SILVA
Secretário de Estado de Segurança Pública
Av. dos Franceses, S/N, Vila Palmeira – São Luís

Assunto: Solicitação de Informações.

Senhor Secretário,

Com meus cumprimentos, eu, Mariana Rodrigues Viana, portadora do CPF n. 043586243-08, com endereço eletrônico mariviana90@hotmail.com, residente à rua Jorge Nicolau, casa 19, Conjunto Village do Shalon, Parque Shalon, São Luís/MA, mestranda em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela UFMA, venho, através deste, com base na Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei n. 12.527/2011), requerer o acesso, em até 20 dias corridos (art. 11, §1º, da Lei n. 12.527/2011), aos seguintes dados: rol das ordens de reintegração/manutenção de posse cumpridas com apoio da Polícia Militar do Estado do Maranhão, desde 2010, especificando pelo menos: a) o ano do cumprimento da ordem de reintegração de posse; b) o município; c) o número de famílias removidas (caso tenham essa informação).

Solicito que as informações sejam fornecidas em formato digital, quando disponíveis, conforme estabelece o art. 11, §5º, da Lei n. 12.527/2011. Na eventualidade das informações solicitadas não serem fornecidas, requeiro que seja apontada a razão da negativa, bem como, se for o caso, eventual grau de classificação de sigilo, tudo nos termos do art. 24, §1º, da Lei n. 12.527/2011.

Desde logo agradeço a atenção e aguardo breve retorno.

Atenciosamente,

Mariana Rodrigues Viana

JP

Jefferson Portela <gabsspma@gmail.com>
Sex, 24/05/2019 16:20
mariviana90@hotmail.com

pdf OFÍCIO Nº 667-2019-GCG.pdf
2 MB

Boa Tarde,

Conforme solicitado, encaminho a Vossa Senhoria o Ofício nº 667/2019-GCG, conforme requisitado em contato telefônico.

FAVOR ACUSAR RECEBIMENTO.

Atenciosamente

--
THIAGO SANTOS
Assessor do Gabinete da Secretaria da Segurança Pública do Maranhão
3214-3704 / 3214-3899

POLÍCIA MILITAR
DO ESTADO DO MARANHÃO

ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA MILITAR DO MARANHÃO
GABINETE DO COMANDANTE GERAL

Av. Jerônimo de Albuquerque s/n Calhau; CEP. 65.074-220; São Luís/MA; Telefax: (098) 3268-3093/3051. e-mail: cmtg@pm.ma.gov.br/p.gpmma@hotmail.com

Ofício nº 667/2019–GCG

São Luís (MA), 24 de abril de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
JEFFERSON MILER PORTELA E SILVA
Secretário de Estado da Segurança Pública
Nesta

Assunto: **Informação sobre Proc. de Reint. de Posse**
Anexo: **Planilha**
Ref.: **Ofício s/nº 2019, de 24/04/2019**

Protocolo: **109174/2019**

Senhor Secretário,

Em resposta ao documento em referencia, incumbiu-me o Sr. Comandante Geral da PMMA, de remeter a Vossa Excelência uma planilha constando os processos de Reintegração de Posse que foram executados no periodo de 2014 a 2019.

Respeitosamente,

TEN CEL QOPM CARLOS ALBERTO GOMES **CARVALHO**
Assistente do Comandante Geral da PMMA

RECEBIDO GAB / SSP
RECEBIDO
09 / 05 / 2019
às 16:44

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista semiestruturado (Moradores)

1. Quais fatores levaram você e sua família à ocupação da área da comunidade Parque Araçagi?
2. Tratou-se de uma ocupação isolada ou coletiva?
3. Você e sua família estão há quanto tempo residindo na localidade?
4. Quando ocuparam a área, ela estava sendo utilizada de alguma forma pelo proprietário, cumprindo a função social da propriedade?
5. Você e sua família já residiram anteriormente em ocupação?
6. Você avalia que a atuação das instituições do sistema de justiça, especialmente do Poder Judiciário, tem observado os direitos humanos existentes? Explique.

APÊNDICE E - Roteiro de entrevista semiestruturado (COECV)

1. Pela experiência que você tem na atuação de mediação de conflitos fundiários urbanos, quais as principais barreiras observadas para a resolução destes conflitos?
2. Na sua concepção, quais fatores têm contribuído para a grande quantidade de conflitos fundiários urbanos na região metropolitana de São Luís?
3. Das instituições do sistema de justiça, quais, na sua concepção, têm tido uma atuação voltada à busca da resolução dos conflitos fundiários urbanos com observância aos direitos humanos? Quais as principais barreiras observadas na atuação das instituições do sistema de justiça?
4. Na sua concepção, como tem sido a recepção das instituições do sistema de justiça, especialmente do Poder Judiciário, à criação da COECV?

APÊNDICE F - Roteiro de entrevista semiestruturado (União por Moradia Popular)

1. Pela experiência que você tem na atuação junto à União por Moradia Popular, quais as principais barreiras observadas para a resolução dos conflitos fundiários urbanos?
2. Na sua concepção, quais fatores têm contribuído para a grande quantidade de conflitos fundiários urbanos na região metropolitana de São Luís?
3. Das instituições do sistema de justiça, quais, na sua concepção, têm tido uma atuação voltada à busca da resolução dos conflitos fundiários urbanos com observância aos direitos humanos? Quais as principais barreiras observadas na atuação das instituições do sistema de justiça?

APÊNDICE G - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - Equipe Técnica da Comissão Estadual da Prevenção à Violência no Campo e na Cidade

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: CIDADE-MERCADORIA E GENTRIFICAÇÃO: análise do caso da comunidade Parque Araçagi, localizada na região metropolitana de São Luís/MA.

Pesquisadora: Mariana Rodrigues Viana

Orientador: Joaquim Shiraishi Neto

1. **Natureza da pesquisa:** Você está sendo convidado a participar desta pesquisa, que tem como foco investigações sobre o contexto de reestruturação das cidades para a reprodução capitalista, que impõe um modelo de cidade-mercadoria, bem como sobre a atuação do Poder Judiciário frente aos conflitos fundiários urbanos ambientados neste contexto, a partir da análise do caso da comunidade Parque Araçagi, localizada na região metropolitana de São Luís/MA.

2. **Participantes da pesquisa:** Construtoras/Incorporadoras; moradores da comunidade Parque Araçagi; membros da Coordenação Técnica da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade; membros de movimentos sociais que atuam na defesa do direito à cidade e à moradia.

3. **Envolvimento na pesquisa:** Ao participar deste estudo, você permitirá que o pesquisador proceda sua investigação observação dos fatos e fenômenos exatamente como ocorrem e, finalmente, a análise e interpretação desses dados com base em fundamentação teórica consistente objetivando compreender explicar o problema pesquisado. Você tem plena liberdade de se recusar a participar e ainda se recusar continuar participando em qualquer fase da pesquisa sem quaisquer prejuízos.

4. **Sobre as entrevistas**: A entrevista será constituída por perguntas sobre o tema apresentado, com a utilização de gravação em áudio/vídeo sem quaisquer custos a nenhuma das partes. Os dados obtidos por meio da entrevista serão trabalhados e divulgados (total ou parcialmente) na versão da Dissertação depositada para defesa perante o Programa de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema Justiça da Universidade Federal do Maranhão.

5. **Riscos e desconforto:** A participação nesta pesquisa não envolverá riscos físicos, econômicos ou sociais, de modo que fica a critério do entrevistado se identificar ou não. Todavia, caso não queira se identificar serão adotadas todas as medidas necessárias para garantia do sigilo quanto à sua identidade, sob pena de responsabilização do pesquisador, na forma legal. Para esse caso, referir-se-ão os dados da entrevista segundo o seguinte modelo: expressão "Entrevistado" acompanhada de incógnita indicada por letra do alfabeto (exemplo: "Entrevistado A").

Caso concorde em participar desta pesquisa, solicita-se que assine as duas vias deste documento, sendo uma delas pertencente a você e a outra ao pesquisador responsável.

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, compreendi as informações que me foram repassadas, autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

São Luís, 20 de ~~janeiro~~ maio de 2019.

Vitor Hugo Souza Moraes
Nome do(a) participante

Vitor Hugo Souza Moraes
Assinatura do(a) participante

Mariana Rodrigues Viana
Assinatura do pesquisador

Caso concorde em participar desta pesquisa, solicita-se que assine as duas vias deste documento, sendo uma delas pertencente a você e a outra ao pesquisador responsável.

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, compreendi as informações que me foram repassadas, autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

São Luís, 22 de ~~janeiro~~ maio de 2019.

MAISA WOLFF RESPLANDE

Nome do(a) participante

maísa Wolff Resplande

Assinatura do(a) participante

Mariana Rodrigues Viana

Assinatura do pesquisador

APÊNDICE H - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Coordenador da União por Moradia Popular no Maranhão

Maranhão

o seguinte modelo: expressão de incógnita indicada por "Entrevistado A").

"Entrevistado" acompanhada letra do alfabeto (exemplo:

Caso concorde em participar desta pesquisa, solicita-se que assine as duas vias deste documento, sendo uma delas pertencente a você e a outra ao pesquisador responsável.

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, compreendi as informações que me foram repassadas, autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

São Luís, 17 de maio de 2019.

José Raimundo Trindade

Nome do(a) participante

José Raimundo Trindade

Assinatura do(a) participante

Mariana Rodrigues Viana

Assinatura do pesquisador