

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Dárrya Ckessya de Queiroz Lima

**A PRODUÇÃO DE MORADIA POR AUTOGESTÃO COMO INSTRUMENTO
DE EFICÁCIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA: as
mobilizações dos movimentos por moradia popular em São Luís - MA**

Belo Horizonte
2025

Dárrya Ckessya de Queiroz Lima

**A PRODUÇÃO DE MORADIA POR AUTOGESTÃO COMO INSTRUMENTO
DE EFICÁCIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA: as
mobilizações dos movimentos por moradia popular em São Luís - MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais através do Mestrado Interinstitucional (MINTER) PUC Minas e Escola Superior da Magistratura do Maranhão (ESMAM) e Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Macedo Poli

Área de Concentração: Direito
Constitucional

Belo Horizonte

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

L732p

Lima, Dárrya Ckessya de Queiroz

A produção de moradia por autogestão como instrumento de eficácia do direito constitucional à moradia: as mobilizações dos movimentos por moradia popular em São Luís - MA / Dárrya Ckessya de Queiroz Lima. Belo Horizonte, 2025.

160 f. : il.

Orientador: Leonardo Macedo Poli

Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Direito à moradia - Aspectos constitucionais - Brasil. 2. Habitação popular - São Luís (MA). 3. Movimentos sociais. 4. Política habitacional - São Luís (MA). 5. Autogestão. 6. Participação política. 7. Democracia. I. Poli, Leonardo Macedo. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 347.235

Dárrya Ckessya de Queiroz Lima

**A PRODUÇÃO DE MORADIA POR AUTOGESTÃO COMO INSTRUMENTO
DE EFICÁCIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA: as
mobilizações dos movimentos por moradia popular em São Luís - MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais através do Mestrado Interinstitucional (MINTER) PUC Minas e Escola Superior da Magistratura do Maranhão (ESMAM) e Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito.

Área de concentração: Direito
Constitucional

Prof. Dr. Leonardo Macedo Poli – PUC Minas (Orientador)

Profa. Dra. Taisa Maria Macena de Lima – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Sérgio Augusto Pereira Lorentino – UFT (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 3 de julho de 2025.

À minha família (filhas, esposo, pais, irmã, irmãos, sobrinhos) pelo companheirismo e incentivo no cumprimento da participação e conclusão do Mestrado em Direito da PUC Minas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela dádiva da vida em conquistar um sonho de cursar e concluir um curso de mestrado, especialmente na minha área de atuação e numa instituição reconhecida como a maior universidade católica do mundo.

A PUC Minas, por ser aluna de uma das oito melhores universidades privadas do país, pelos excelentes profissionais do quadro de professores e administrativo, e pelas oportunidades dos projetos acadêmicos da instituição.

Ao meu orientador Prof. Dr. Leonardo Macedo Poli, pela disponibilidade e pela empatia com esta mestranda na reta final, no momento mais importante de formatação de toda trajetória do curso de mestrado que é a produção da dissertação.

Aos meus professores e minhas professoras do curso, pelo compartilhamento de seus conhecimentos, pelo grande exemplo de profissionais da educação superior, pela amizade firmada nos encontros e pelo incentivo no aprimoramento dos estudos acadêmicos.

Ao Sistema Integrado de Bibliotecas da PUC Minas, pela proposição de treinamentos on-line sobre aplicabilidade das normas da ABNT. E especialmente a Bibliotecária Fabiana Marques de Souza e Silva, pela orientação e correções de normalização da minha dissertação de mestrado.

A minha família, cada um desempenhando sua função para me ajudar em algum contexto da minha jornada na participação nas disciplinas e na elaboração da dissertação.

Em especial, a minha filha primogênita Melina Ckessya pela cumplicidade de seus seis anos com muito amor, companheirismo e inseparabilidade. Você tornou a minha vida mais abençoada, mais radiante, mais completa com a maternidade e fortaleceu a minha fé nas promessas de Deus em nossas vidas.

Em especial, a minha filha caçula Melisa Ckessya, com sua chegada no decorrer deste curso, que com sua prematuridade mostrou-me a fragilidade da vida, a necessidade de valorização de conquistas diárias, a importância de cada segundo para superação dos desafios e aumentou os amores da minha vida.

Em gratidão, a minha mãe Maria Dagmar, pela grande mulher da minha rede de apoio, pela mãe mais protetora desse mundo que veio morar comigo e

minhas filhas desde o nascimento de Melina Ckessya e permanece com o crescimento de Melisa Ckessya.

Em gratidão, ao meu pai José Clodoaldo, pela dedicação à família, por ocupar-se com minhas demandas e da minha família, pela paciência em todos os momentos e pelo grande exemplo de pai/avô/marido na nossa família.

Ao meu esposo Jorge Prado, pelo incentivo durante esses nossos dezenove anos de união, de amor, de vitórias, de superação e de formação do nosso lar com nossas filhas.

A minha irmã Alynne Virginya, por ser minha admiração mais completa de pessoa, amiga, companheira, profissional. Aquela com quem divido em segredo meus anseios, minhas buscas e minhas vitórias. Muito obrigada pela sua disponibilidade para revisão da minha dissertação.

Aos meus irmãos José Clodoaldo e Antônio Neto, que estão sempre presentes em algum momento para me auxiliar, me socorrer, me ajudar, me apoiar, enfim, completam meus alicerces de amor fraternal.

Aos meus sobrinhos, Clodoaldo Neto, Arthur Aires e Heitor Barbosa, por preencherem outros espaços de amor e alegria e com sua infância e adolescência trazer novidades nas nossas vidas.

Aos meus amigos e as amigas de trabalho, que inclui chefes Juízes e Juízas, e os colaboradores da Turma Recursal de Presidente Dutra, pelo suporte nas minhas saídas e pelo incentivo para participação no curso de mestrado.

Aos meus surpreendentes e admiráveis amigos e amigas da turma de mestrado ESMAM/PUC Minas, nos quais dividimos momentos de estudos, de alegria, de parceria, de vitórias. E principalmente, por terem tornado um dia da minha vida muito especial com a recepção futura da minha Melisa Ckessya. São pessoas de diferentes funções no Tribunal de Justiça do Maranhão e de diversas personalidades, que conquistaram um espaço enorme de afeto e admiração no meu coração.

Aos dirigentes e colaboradores da Escola Superior da Magistratura do Estado do Maranhão (ESMAM), pela proposição do convênio com a PUC Minas, pela recepção, pelo carinho e pelo excelente atendimento em todos os momentos presenciais e virtuais dos serviços da escola.

A todos e todas, que cruzaram minha trajetória no curso de mestrado, e de alguma forma contribuíram para a conclusão deste trabalho.

O que é muito difícil é você vencer a injustiça secular, que dilacera o Brasil em dois países distintos: o país dos privilegiados e o país dos despossuídos (Suassuna, 2007, entrevista Jornal o Globo).

RESUMO

Discute-se como a participação cidadã, através das mobilizações dos movimentos sociais por moradia popular autogestionária, pode contribuir para a concretização do direito constitucional à moradia em São Luís - MA. A pesquisa adotou o método dialético, compreendendo o direito à moradia através de suas contradições históricas e conceituais. A abordagem de pesquisa foi documental e bibliográfica, para isso se realizou um levantamento bibliográfico no catálogo da CAPES aplicando palavras-chave como moradia, autogestão, movimento popular e democracia e utilizou-se pesquisa quantitativa com dados estatísticos e exemplos práticos. A pesquisa busca analisar criticamente a concretização do direito à moradia no contexto nacional e local, com foco no potencial da autogestão de moradias populares baseada na participação cidadã. Identificou-se a dificuldade de acesso a dados de instituições públicas e privadas para uma pesquisa empírica. O estudo explorou a complexidade do direito à moradia sob perspectivas jurídica, programática e utópica, analisou a evolução do direito no Brasil e as políticas habitacionais em São Luís - MA nos últimos dez anos, considerando o histórico urbano e a atuação dos movimentos sociais. Investigou-se também os resultados e impactos de iniciativas de autogestão, seu potencial de replicabilidade e as perspectivas futuras com a possível consolidação de um marco regulatório. A contribuição esperada desta pesquisa é oferecer uma análise crítica para a produção de conhecimento científico sobre a concretização do direito à moradia, buscando fomentar o debate sobre políticas públicas eficientes para reduzir o déficit habitacional e enfatizar o papel da sociedade civil, especialmente através da produção autogestionária de moradias populares. A pesquisa visa destacar como a participação cidadã organizada por movimentos sociais pode exercer pressão política, promover modelos habitacionais mais eficientes e adequados às necessidades da comunidade, fortalecendo a ideia de que essa participação é essencial para a efetivação do direito à moradia.

Palavras-chave: autogestão; direito à moradia; participação cidadã.

ABSTRACT

It is discussed how citizen participation, through the mobilizations of social movements for self-managed popular housing, can contribute to the realization of the constitutional right to housing in São Luís - MA. The research adopted the dialectical method, understanding the right to housing through its historical and conceptual contradictions. The research approach was documentary and bibliographic; for this purpose, a bibliographic survey was conducted in the CAPES catalog using keywords such as housing, self-management, popular movement, and democracy, and quantitative research was used with statistical data and practical examples. The research seeks to critically analyze the realization of the right to housing in the national and local context, focusing on the potential of self-management of popular housing based on citizen participation. The difficulty of accessing data from public and private institutions for empirical research was identified. The study explored the complexity of the right to housing from legal, programmatic, and utopian perspectives, analyzed the evolution of the right in Brazil and housing policies in São Luís - MA over the last ten years, considering the urban history and the actions of social movements. The results and impacts of self-management initiatives, their potential for replicability, and future perspectives with the possible consolidation of a regulatory framework were also investigated. The expected contribution of this research is to offer a critical analysis for the production of scientific knowledge on the realization of the right to housing, seeking to foster the debate on efficient public policies to reduce the housing deficit and emphasize the role of civil society, especially through the self-managed production of popular housing. The research aims to highlight how citizen participation organized by social movements can exert political pressure, promote more efficient and adequate housing models for community needs, strengthening the idea that this participation is essential for the effectiveness of the right to housing.

Keywords: self-management; right to housing; citizen participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Características e conceituação de moradia adequada	54
Quadro 2 – Lista dos empreendimentos pesquisados por Rodrigues (2013) ..	88
Quadro 3 – Lista de empreendimentos executados por UNMP-MA	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAST	Associação de Apoio às Famílias Sem Teto
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AHD	Associação por Habitação com Dignidade
ALMUL	Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste
AM	Estado do Amazonas
BA	Estado da Bahia
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obra
CAEMA	Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMOS	Central Pró Moradia Suzanense
CF	Constituição Federal
CNAE	Classificação Nacional das Atividades Econômicas
COECV	Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
COPROMO	Cooperativa Pró-moradia de Osasco
Covid	Doença do coronavírus
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DataSenado	Instituto de Pesquisa do Senado Federal
EO	Entidade Organizadora
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
ESMAM	Escola Superior da Magistratura do Estado do Maranhão
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas Social
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GO	Estado do Goiás
GP	Gabinete da Presidência

IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IHU	Instituto Humanitas Unisinos
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Maranhão e Piauí
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEM	Associação de Servidores do Estado do Maranhão
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
MA	Estado do Maranhão
MCID	Ministério das Cidades
MG	Estado de Minas Gerais
MOHAS	Movimento Habitacional e Ação Social
MPF	Ministério Público Federal
N.º	Número
NGF	Núcleo de Governança Fundiária
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCS	Programa Crédito Solidário
PE	Estado do Pernambuco
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PnadC	Pesquisa Nacional Amostrável de Domicílios Contínua
PopRuaJud	Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua
p.p.	Pontos percentuais
PR	Estado do Paraná
Prof.	Professor
PSH	Programa de Subsídio de Habitação de Interesse Social
PUC	Pontifícia Universidade Católica
REURB	Regularização fundiária urbana
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RMGSL	Região Metropolitana da Grande São Luís - MA
RTID	Relatório Técnico de Delimitação e Identificação

SEGOV	Secretaria de Governo
Selavip	Serviço de Habitação Social Latino-Americana, Africana e Asiática
SEMURH	Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SP	Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
UEMP	União Estadual por Moradia Popular
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 DIREITO À MORADIA: NORMA POSITIVA, PROGRAMÁTICA E UTÓPICA	21
2.1 Direito à moradia: perspectiva jurídica internacional e nacional	21
2.2 A responsabilidade do Estado diante de uma norma programática e os desafios de sua implementação no Brasil	37
2.3 Utopia da moradia adequada e as interseções entre movimentos sociais e autogestão na habitação	49
3 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS EM SÃO LUÍS - MA, MOVIMENTOS SOCIAIS E DESAFIOS NA PRODUÇÃO AUTOGESTIONÁRIA	60
3.1 Breve histórico do desenvolvimento urbano de São Luís - MA e a construção da produção social de moradia por entidades	60
3.2 Projetos habitacionais propostos pelo Poder Público em São Luís - MA ao longo dos últimos dez anos e suas implicações no direito de moradia adequada	70
3.3 A proposta autogestionária na habitação no Brasil e algumas experiências de produção de unidades habitacionais	81
4 ANÁLISE DOS IMPACTOS E RESULTADOS DE AÇÃO AUTOGESTIONÁRIA DE MORADIAS POPULARES NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS - MA	92
4.1 Avaliação dos resultados das iniciativas autogestionárias em São Luís - MA	92
4.2 Replicabilidade, impactos e sustentabilidade das práticas autogestionárias das mobilizações de reforma urbana	100
4.3 Perspectivas futuras para a autogestão e o direito à moradia	112
4.4 Do ideal à realidade distante: a lacuna entre moradia adequada, políticas públicas e autogestão na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA	122
5 CONCLUSÃO	131
REFERÊNCIAS	142

1 INTRODUÇÃO

Escrever sobre direito à moradia é refletir sobre questões sensíveis vinculadas à dignidade da pessoa humana, a obtenção de níveis satisfatórios de qualidade de saúde e à concretização de vários objetivos pessoais. Moradia não trata apenas da existência de um abrigo, pois existe toda uma história de vida ou vidas construídas num ambiente interno de uma residência.

A ideia de direito à moradia, inclusive é pensada de maneira diferente a depender da situação no qual o indivíduo se encontra. Por exemplo, um indivíduo numa condição de morador de rua pode almejar um lugar que possa se abrigar melhor das intempéries da natureza ou da violência das ruas; uma pessoa que reside na zona rural em uma casa de taipa pode suscitar o desejo de uma estrutura de alvenaria; um locatário vivencia o direito à moradia cumulado com o direito de propriedade, e outros.

O direito à moradia envereda também por atingir objetivos particulares de cada pessoa, contudo na realidade brasileira e local de São Luís - MA identificasse que um grande quantitativo de pessoas independente das características do imóvel anseia pela concretização do direito à moradia. A legislação sobre a temática é vasta, os debates são atuais, mas o problema da moradia é antigo e persiste na atualidade.

As políticas públicas estabelecidas pelos diferentes entes da federação brasileira têm propostas de ações governamentais para a promoção da política habitacional e acesso à moradia. No entanto, a relação do déficit habitacional e a quantidade de pessoas em busca de moradia ainda é numeroso e as políticas públicas passadas e nem as atuais têm obtido êxito no sentido de efetivar um padrão razoável de dotação de moradias para as pessoas.

O propósito desta dissertação tem como problema de o projeto de pesquisa discutir: Como a participação cidadã, por meio das mobilizações dos movimentos sociais por moradia popular autogestionária, pode contribuir para a concretização da eficácia do direito constitucional à moradia em São Luís - MA? Este problema de pesquisa explora a relação entre a mobilização social, a eficácia vertical e horizontal, o fortalecimento da cidadania e a efetivação de direitos fundamentais, com ênfase na investigação da autogestão habitacional como alternativa viável e sustentável promovida por organizações sociais de São Luís - MA engajadas na luta por moradia popular.

A questão do acesso à moradia digna configura-se como um desafio central nas sociedades contemporâneas, especialmente em contextos urbanos marcados por desigualdades socioespaciais. No Brasil, o direito à moradia é assegurado constitucionalmente, contudo, sua efetivação enfrenta inúmeros obstáculos. Diante desse cenário, a presente pesquisa volta-se para a cidade de São Luís - MA, com o objetivo de analisar como a participação cidadã, expressa nas mobilizações dos movimentos sociais por moradia popular autogestionária, influencia o processo de concretização desse direito fundamental no contexto local a partir da eficácia dos direitos fundamentais.

Considerando o objetivo geral a presente pesquisa se desdobra nos seguintes objetivos específicos: a) compreender as diferentes dimensões conceituais e normativas do direito à moradia no contexto internacional e brasileiro, analisando sua evolução histórica, seus fundamentos legais e as diversas interpretações presentes na doutrina e na jurisprudência; b) examinar as políticas públicas de habitação existentes em São Luís - MA e verificar como a participação dos movimentos sociais influencia sua formulação e implementação; c) investigar as estratégias e mecanismos utilizados por esses movimentos para reivindicar e promover o acesso à moradia popular autogerida; d) identificar exemplos de movimentos sociais por moradia popular autogestionária atuantes em São Luís - MA e suas formas de organização e mobilização; e) avaliar os desafios e as potencialidades da participação cidadã, por meio da autogestão, como um caminho para a eficácia e efetividade do direito constitucional à moradia no contexto de São Luís - MA.

Elencou-se como hipóteses para busca de verificação do problema submetido na pesquisa: a) A participação cidadã organizada por meio de movimentos sociais amplia a pressão política e social necessária para viabilizar políticas públicas que concretizem o direito à moradia constitucionalmente assegurado; b) A atuação dos movimentos sociais de luta por moradia em São Luís - MA promove modelos de moradia autogestionária que podem ser mais eficientes, eficazes e sustentáveis em relação às políticas habitacionais convencionais; c) A autogestão nas iniciativas de moradia popular, promovida por movimentos sociais, resulta em soluções habitacionais mais adequadas às necessidades da comunidade, fortalecendo a ideia de que a participação cidadã é essencial para a eficácia e a viabilização do direito à moradia.

A estrutura da presente pesquisa, delineada pelo problema, pelos objetivos geral e específicos previamente estabelecidos e pelas hipóteses que buscam orientar a investigação, reflete-se na organização dos capítulos que se seguem.

No capítulo 2 visa-se discutir sobre a complexidade do direito à moradia e a eficácia, analisando-o sob três perspectivas distintas: norma jurídica, ideal programático e utopia social. Inicialmente, investiga-se o direito à moradia sob a perspectiva da norma positiva, considerando o cenário internacional e nacional, traçando seu reconhecimento legal e as obrigações daí decorrentes. Em seguida, examina-se sua natureza programática com os desafios relacionados à sua concretização diante de limitações orçamentárias e entraves de implementação, o papel do Poder Judiciário na exigibilidade desse direito. Por fim, encerra-se o capítulo com a abordagem da dimensão utópica do direito à moradia adequada, cujos movimentos sociais encampam uma luta pelo referido direito e na promoção de modelos alternativos de habitação, como a autogestão.

No capítulo 3 estrutura-se um conteúdo para expor sobre as políticas habitacionais em São Luís - MA nos últimos dez anos, perpassando pela breve descrição do histórico de desenvolvimento urbano da cidade, pela compilação dos principais projetos habitacionais formulados pelo poder público local e pela apresentação da atuação de alguns exemplos de movimentos sociais e os desafios inerentes à produção autogestionária de moradia local.

Assim, traça-se um panorama do crescimento urbano de São Luís - MA, destacando como a evolução e a legislação urbanística da cidade contribuíram para um olhar voltado para a inserção de projetos habitacionais implementados por programas do poder público inicialmente para atender demanda específica de trabalhadores e posteriormente apresenta-se a proposta autogestionária como alternativa para a produção de moradia para população de baixa renda por meio de experiências no Brasil. Portanto, interpreta-se como os desafios e potencialidades da autogestão colaboram na busca por soluções habitacionais mais justas e sustentáveis diante das complexas relações entre políticas públicas, movimentos sociais e construção autogestionária na concretização do direito à moradia em São Luís - MA e no Brasil.

No capítulo 4 contextualiza-se uma investigação dos principais resultados e impactos de algumas iniciativas de autogestão de moradias realizados por entidades no contexto urbano de São Luís - MA, identificando-se como essas práticas

influenciaram a qualidade de vida dos beneficiados, a organização comunitária e a gestão dos recursos locais, bem como se aponta perspectivas para o futuro da autogestão e o direito à moradia na localidade. Discute-se sobre o potencial de replicabilidade das práticas autogestionárias apreendidas de experiências internacionais e nacionais, os impactos imediatos ou assegurados pela adoção dessas práticas, considerando sua sustentabilidade e capacidade de adaptação às mudanças sociais, econômicas e ambientais.

Por consequência, relaciona-se as perspectivas futuras para autogestão a partir da existência de proposição de projetos de lei em tramitação no Brasil para consolidação de um marco regulatório da autogestão, com vistas à ampliação da participação cidadã na garantia do direito à moradia adequada e da inovação social na promoção de soluções habitacionais.

Na metodologia desta dissertação de mestrado elegeu-se como método de pesquisa o dialético, no qual o entendimento do direito constitucional à moradia perpassa por inúmeras contradições desde a sua evolução histórica até as atuais conceituações do que se propõe como moradia adequada, e os embates na forma de disponibilizar o acesso à moradia por entidades públicas e privadas. Por meio do método dialético pode-se enveredar pelas tensões existentes na legislação que se contradiz pela historicidade do referido direito fundamental, mas somente positivado em tempos recentes em relação à sua existência social.

O método dialético possibilita o estudo dos fenômenos sociais como a participação cidadã na intervenção da realidade e na compreensão das transformações econômicas, ambientais e sociais decorrentes de uma mudança de posicionamento da coletividade na resolução de seus conflitos, culminando na eficácia para empoderar juridicamente os grupos autogestionários de moradia.

Deste modo, estruturou-se uma abordagem de pesquisa documental que debatesse o potencial do modelo de autogestão de produção de moradias populares na concretização do direito à moradia por meio de uma eficácia jurídica e social dos direitos fundamentais e pudesse verificar o funcionamento a partir de uma construção coletiva baseada na participação cidadã.

A principal dificuldade metodológica pela não realização de pesquisa empírica no trabalho consistiu na dificuldade em obter acesso aos bancos de dados de instituições públicas e privadas, e a indisponibilidade em contatar os gestores de órgãos públicos e responsáveis pelas entidades.

Além disso, as ações dos órgãos governamentais em sua maioria não estão documentadas e acessíveis em sítios eletrônicos da rede mundial de computadores, que reforça a falta de transparência em diversos aspectos da administração pública. Algumas informações coletadas foram extraídas inclusive de terceiros, como blog de jornalistas que comentam em matérias eventos participados ou convidados para divulgar. Numa situação prática, a participação, inclusive para o cidadão que busca inscrever-se em projetos de edificação de moradia, revela-se complexa, tendo em vista as dificuldades da inclusão digital nacional e a falta de informações acessíveis.

Neste sentido, almejou-se a realização de pesquisa empírica, contudo em virtude das principais dificuldades enfrentadas para acesso aos órgãos públicos e dirigentes de entidades, optou-se pela realização total de pesquisa bibliográfica com análise de materiais já publicados em artigos científicos, teses, dissertações, livros e dados de instituições diversas disponíveis na internet. Com uma mesclagem de dados de fontes primárias (textos originais) e secundárias (interpretação) de diversos autores ou instituições públicas e privadas.

Assim, elencou-se como temática para tese jurídica desta dissertação de Mestrado o debate sobre a autogestão habitacional como instrumento da eficácia do direito fundamental social à moradia adequada. Para construção de um estado da arte do assunto sobre a eficácia dos direitos fundamentais, direito à moradia, autogestão de moradia popular e participação cidadã realizou-se levantamento de teses de dissertação de mestrado e teses de doutorado no catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a partir de março de 2024, tendo como palavras-chaves: moradia, autogestão, movimento popular, democracia, eficácia dos direitos fundamentais. Dos resultados obtidos elencou-se como trabalhos norteadores os trabalhos de conclusão de curso de mestrado e doutorado dos autores: Baravelli (2006), Rodrigues (2013), Carvalho (2020), Cordeiro (2020), Monteles Júnior (2021) e Mendonça (2021).

Algumas das bibliografias ultrapassam o critério preferencial de pesquisa dos últimos cinco anos, contudo tais trabalhos compõem um repertório sobre aspectos chaves da pesquisa, tais como: a) Baravelli (2006) realizou um estudo comparado da autogestão de produção de moradias populares das experiências de Brasil e Uruguai; b) Rodrigues (2013) estudou sobre a atuação dos movimentos populares na implementação da construção autogestionária no Brasil no período de 2006 a 2012.

E foram utilizadas pesquisas de mestrado produzidas pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), para compreensão da realidade local da estrutura fundiária e desenvolvimento urbano da cidade de São Luís - MA.

Para instruir a parte teórica ao longo dos capítulos utilizou-se de pesquisa quantitativa, no qual foram apresentados dados estatísticos, mapeamento de casos realizados e extração de exemplos práticos, no intuito de ilustrar a pesquisa com indicadores dos desafios da minimização do déficit habitacional, de apontar com as experiências de autogestão as possibilidades de concretização do direito à moradia, e de interpretar os dados produzidos por institutos de pesquisa e entidades públicas e privadas nacionais para elaboração do resultado da pesquisa. O recorte temporal adotado, abrangendo os últimos dez anos, justifica-se pela sedimentação e formalização do conceito de moradia adequada em diretrizes do governo federal desde 2013.

A contribuição desta pesquisa é oferecer uma análise crítica na produção do conhecimento científico, a partir da análise da concretização do direito fundamental à moradia baseada na realidade nacional e local, buscando favorecer o debate sobre a possibilidade de formulação de políticas públicas eficientes para reduzir o déficit habitacional e enfatizar a eficácia horizontal a partir das ações da sociedade civil na área da habitação por meio da construção autogestionária de moradias populares.

Os resultados da presente pesquisa demonstram que a participação cidadã, materializada nas mobilizações dos movimentos sociais por moradia popular autogestionária em São Luís - MA auxiliam na efetivação do direito constitucional à moradia no contexto urbano local. A pesquisa evidenciou que as políticas públicas têm um desempenho distante do quantitativo de demanda existente de déficit habitacional, mas a persistência e a capacidade de mobilização dos movimentos representam um fator importante na luta pelo direito à moradia, mantendo a questão em debate no cenário internacional e brasileiro, pressionando por soluções mais efetivas no contexto local.

Portanto, ao se discutir o direito à moradia, a principal demanda recai sobre o Estado (eficácia vertical), que deve prover ou facilitar o acesso à habitação. Contudo, a perspectiva da eficácia horizontal amplia o escopo da proteção e da exigibilidade desse direito pela sociedade civil.

Perspectivando o futuro a partir dos resultados desta pesquisa, vislumbra-se que a continuidade e o fortalecimento da participação cidadã, catalisada pelos movimentos sociais por moradia popular autogestionária em São Luís - MA, contribuem para avanços na efetivação do direito à moradia. O potencial para mitigar desafios como a burocracia, a existência de legislação específica voltada para promoção da eficácia horizontal e a descontinuidade de políticas públicas habitacionais reside na capacidade desses movimentos de inovar suas estratégias de mobilização e fortalecer o diálogo com o poder estatal e a sociedade civil.

2 DIREITO À MORADIA: NORMA POSITIVA, PROGRAMÁTICA E UTÓPICA

O direito à moradia perpassa por questões muito sensíveis àqueles que demandam pela busca deste direito, ou por aqueles que atuam na elaboração da legislação ou por instituições nas quais aplicam a legislação sobre o direito à moradia. Neste sentido, neste primeiro capítulo pretende-se apresentar uma visão do direito à moradia como norma fundamental e algumas noções das perspectivas dos atores que movimentam esta dinâmica de elaboração, aplicação e reivindicação do referido direito.

2.1 Direito à moradia: perspectiva jurídica internacional e nacional

O direito à moradia é uma reivindicação de todas as pessoas que almejam um lugar com diversas expectativas, seja para repousar, para manter relações de privacidade, para construir um ambiente para seus familiares, para envelhecer ou qualquer outra intencionalidade. O direito à moradia é um dos direitos sonhados, porque ter uma residência com todas as condições necessárias de bem-estar não contempla todas as pessoas atualmente, tão pouco chegar à chamada aquisição da casa própria.

A questão social do direito à moradia tem sido enfrentada como problemática há muito tempo, desde que a apropriação do espaço territorial permitiu que outros sujeitos não pudessem ter acesso à moradia. O direito à moradia perpassa ainda pela consolidação também de um direito à cidade, tendo em vista que nenhuma habitação está deslocada do contexto maior de pertencer a uma localidade.

O processo de exclusão das pessoas ao direito à moradia é histórico e contemporâneo, afetando diferentes indivíduos, de diversas condições sociais, conforme ilustra Friedrich Engels (2013, l. 267) em “A questão da habitação” que reúne um compilado de três artigos para o Jornal “Der Volkstaat”¹ de Leipzig de 1872.

¹ “Der Volkstaat” ou “Estado do Povo” foi um jornal operário alemão publicado em Leipzig e editado desde janeiro de 1868, que virou um órgão central do Partido Operário Social-Democrata alemão em 1869. Friedrich Engels colaborou com publicações para o jornal e auxílio na redação.

A chamada falta de habitação, que hoje em dia desempenha na imprensa um papel tão grande, não consiste no fato de a classe operária em geral viver em casas más, apinhadas e insalubres. Esta falta de habitação não é algo próprio do presente; ela não é sequer um dos sofrimentos próprios do moderno proletariado, face a todas as anteriores classes oprimidas; pelo contrário, ela atingiu de forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos.

Ou seja, a discussão sobre as condições de moradia, como tutelar o direito à moradia, a dignidade da pessoa humana ou o que se pretende alcançar na concretização deste direito não é um sofrimento exclusivo do proletariado moderno, mas sim uma condição recorrente para diversas classes oprimidas ao longo da história. E pelas atuais circunstâncias do quantitativo de pessoas que necessitam de moradia, este é um problema para se prolongar por muitas gerações enfrentadas pelo Poder Estatal e pelos particulares ao assumir protagonismo na produção de moradias populares por autogestão.

É justamente neste sentido que assume particular relevância a constatação de que a dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e, no nosso sentir, da comunidade em geral, de todos e de cada um, condição dúplice esta que também aponta para uma paralela e conexas dimensão defensiva e prestacional da dignidade (Sarlet, 2007, p. 378).

A concretização da dignidade da pessoa humana tem dependência de uma legislação eficaz, seja oriunda da iniciativa do Poder Estatal ou de iniciativas populares. É através de um arcabouço legal que o Estado se capacita a desenvolver políticas públicas essenciais, garantindo a todos as condições mínimas para uma vida digna. Além disso, a legislação atua como uma força coercitiva e educativa, ao expressar os valores fundamentais da sociedade.

Com relação à legislação pioneira sobre o direito à moradia surge no âmbito internacional a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948², no qual elenca-se a criação do direito fundamental à moradia. Se refletido que tal situação perpassa lutas desde a história da Idade Antiga³ a positivação do direito à moradia é extremamente recente e ocorrendo na Idade Contemporânea⁴. Ou seja, a moradia

² A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 24 de outubro de 1945 e o Brasil é membro fundador, tendo ratificado a Carta da ONU. A Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948 foi confirmada por seus países-membros.

³ Período da história mundial de mais ou menos 4.000 a.C. até 476 d.C.

⁴ Período da história mundial de 1789 até os dias atuais.

sempre foi buscada, defendida, batalhada, reivindicada, contudo, o aparato normativo tem sido retardado, no sentido de moroso na possibilidade de concretização do direito à moradia.

Assim, está redigido na Declaração Universal dos Direitos Humanos adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) de 1948 o reconhecimento sobre o direito à moradia, por meio da nomenclatura alojamento: “Artigo 25º: 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento” (UNITED NATIONS, 2024). O documento histórico é um marco recente frente as condições de vida precária de uma parcela da população mundial sem moradia, ou vivendo em lugares inadequados, ou sofrendo consequências de intempéries ambientais, ou sem possibilidade de aquisição do título de propriedade.

Emerge no plano internacional o reconhecimento do direito à moradia como direito humano e fundamental social, e assim inúmeros tratados e documentos internacionais são elaborados como medidas positivas de proteção do direito à moradia e obrigação dos Estados. Neste sentido, avançando em relação à proteção do direito à moradia emerge o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi adotado pela Resolução N.º 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 16 de dezembro de 1966.

O texto do artigo 11, § 1º do referido Pacto trouxe o termo moradia como direito de toda pessoa, também este foi empregado conjuntamente com o adjetivo “adequado” e no contexto do texto jurídico referindo-se a um padrão de vida adequada (Organização dos Estados Americanos, 1966). O trecho do tratado multilateral da ONU enfatiza uma perspectiva de vida e moradia desejada por qualquer pessoa, mas que não se materializa para “toda pessoa”.

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (Brasil, 1992a).

A Organização das Nações Unidas foi fundada como organização intergovernamental para promoção da cooperação internacional entre seus países-

membros e sua atuação resultou nos dois primeiros instrumentos jurídicos relevantes ao entendimento do direito à moradia. Na estrutura da ONU em 1978 foi criado o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) após a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, a Habitat.

Nessa trajetória de defesa do direito à moradia, a ONU tem empreendido esforços como organismo internacional na intensificação da visibilidade da problemática e da necessidade dos Estados-partes de concretizar o direito à moradia adequada. Neste sentido, foi proposto pelo programa UN-Habitat da ONU (2025a) uma orientação sobre a expectativa do que se espera contemplar como direito à moradia adequada:

todos têm o direito humano fundamental à moradia, o que garante o acesso a uma casa segura, habitável, e acessível. A ONU-Habitat coloca a acessibilidade, a sustentabilidade e a inclusão do setor habitacional no centro do processo de urbanização para garantir o acesso a moradias adequadas para todos. A habitação é mais do que apenas um telhado; é a oportunidade de uma vida melhor e um futuro melhor (UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, 2025b).

Do trecho original do artigo 11, § 1º de 1966 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para o entendimento de 2024 da UN-Habitat sobre o direito à moradia observa-se a ênfase dada ao reconhecimento do direito à moradia como fundamental, mas não suficiente ser apenas disponibilizado, pois é necessário tornar evidente, colocar no “centro do processo”, oportunizar “uma vida melhor e um futuro melhor”. O direito à moradia tem que ser foco de prioridade das políticas públicas e da tutela estatal pelos Estados-partes.

O direito à moradia nesta pauta da atuação da ONU recebeu contribuições jurídicas em importantes conferências realizadas sobre a temática. Diferentes eventos promovidos para debater direito às cidades, à moradia e a urbanização buscam dar visibilidade para estas questões. Em 1976, durante a Conferência Habitat I, foi elaborada a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, na qual se garantiu que a moradia adequada representa um direito básico da pessoa humana (Sarlet, 2010).

E por ocasião da realização da segunda Conferência Habitat II, em 1996, na Declaração de Istambul sobre o direito da moradia foi:

reafirmado o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental de realização progressiva, com remissão expressa aos pactos internacionais anteriores (art. 13), houve minuciosa previsão quanto ao conteúdo e extensão do direito à moradia (art. 43) bem como das responsabilidades gerais e específicas dos Estados signatários para a sua realização, que voltarão a ser objeto de referência (Sarlet, 2010, p. 11).

O reconhecimento do direito à moradia, conforme as declarações elaboradas nas conferências do Habitat da ONU são indutoras no direito constitucional pátrio de mais de cinquenta Constituições nacionais do reconhecimento do direito fundamental à moradia (Sarlet, 2010). A constatação de que mais de cinquenta Constituições nacionais, incluindo a brasileira, incorporaram o direito fundamental à moradia, demonstra a importância de fóruns internacionais na promoção e consolidação de direitos humanos essenciais nos ordenamentos jurídicos internos.

Contudo, sobre o aspecto internacional do direito à moradia em seu contexto regional, Sarlet (2010, p. 10) registra que houve "maior timidez ou cautela" no plano das convenções de caráter regional. Essa cautela é evidenciada, ainda segundo o referido autor, pelo fato de que nem na Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 nem na Carta Social Europeia de 1961 consta o reconhecimento expresso do direito à moradia. De acordo com Sarlet (2010), a Carta da Comunidade Europeia sobre Direitos Fundamentais Sociais de 1989 indicou apenas a necessidade de medidas positivas para a proteção e integração de pessoas com deficiência, abrangendo a moradia.

Em relação ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pelo Brasil este foi ratificado por meio da promulgação do Decreto N.º 591, de 6 de julho de 1992 e encontra-se localizado no artigo 5º, § 3º da Constituição Federal de 1988, sendo equivalente à emenda constitucional. A adesão a este pacto possui grande importância para o Brasil por diversas razões como o reconhecimento e proteção de direitos fundamentais, diretriz para políticas públicas, mecanismo de controle internacional, fortalecimento da democracia e da justiça social, e especialmente, integração ao sistema internacional de direitos humanos.

No Brasil em 14 de fevereiro de 2000 foi promulgada a Emenda Constitucional N.º 26, incluindo no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 a terminologia "a moradia" como um direito fundamental social escrito (Brasil, 2000). É importante destacar que apesar do direito à moradia estar apontado na nova redação do artigo 6º da Constituição do Brasil de 1988, há reconhecimento pela doutrina que o referido

direito estava implícito no texto original de 1988 e com efeitos de sua tutela desde então.

O texto constitucional de 1988, ao fazer diversas referências as normas constitucionais, revela a existência do direito à moradia nos seguintes artigos, por exemplo: nos princípios fundamentais, a dignidade da pessoa humana (Artigo 1º, inciso IV) é um dos pilares da República Federativa do Brasil e está intrinsecamente ligada à necessidade de moradia digna para uma vida com respeito (Brasil, [2024a]). Nos direitos e garantias fundamentais, o direito à vida, à segurança e à propriedade (Artigo 5º) também se relaciona com a moradia, pois um lar seguro é essencial para a vida e a segurança das pessoas, e a propriedade, embora distinta do direito à moradia adequada, é um aspecto relevante da questão fundiária (Brasil, [2024a]).

Nos direitos sociais, a fixação de salário-mínimo para atender necessidade básica vital como moradia (Artigo 7º, inciso IV) demonstra a preocupação constitucional com o acesso à moradia como uma necessidade fundamental para os trabalhadores (Brasil, [2024a]). No tocante às competências, a Constituição Cidadã atribui à União a responsabilidade de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano e habitação (Artigo 21, inciso XX), e compartilha com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a competência para a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Artigo 23, inciso IX), evidenciando a atuação conjunta dos entes federativos para garantir o acesso à moradia e condições de habitabilidade (Brasil, [2024a]).

Em continuidade, a vinculação social da propriedade (Artigo 170, inciso III e Artigo 182, parágrafo 2º) e a exigência de que a propriedade urbana cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Artigo 182, § 2º) são instrumentos constitucionais importantes para direcionar o uso da propriedade em benefício da coletividade, o que inclui a questão da moradia. A previsão constitucional do usucapião especial urbano (Artigo 183) e rural (Artigo 191) representa um mecanismo para regularizar a posse e garantir o direito à moradia para aqueles que ocupam áreas urbanas ou rurais por um determinado período, cumprindo requisitos específicos (Brasil, [2024a]). Na política agrícola e fundiária, a Constituição prevê a habitação para o trabalhador rural (Artigo 187, inciso VIII), reconhecendo a necessidade de moradia também no campo (Brasil, [2024a]).

Importante ressaltar o § 1º do art. 5º da Constituição Federal de 1988 que estabelece que "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata" (Brasil, [2024a]), ou seja, significa que os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição em regra não precisam de uma lei adicional para serem exercidos. Eles produzem efeitos jurídicos plenos e diretos desde a promulgação da Constituição, garantindo que os cidadãos possam exigir seu cumprimento imediatamente, sem depender de regulamentações futuras ou de discricionariedade do legislador. Isso assegura a efetividade e a plena fruição desses direitos, protegendo os indivíduos contra omissões ou demoras do poder público em sua concretização.

Para Dias (2010), a eficácia dos direitos fundamentais depende da criação de normas infraconstitucionais que tornem esses direitos realizáveis e, conseqüentemente, efetivos. No rol do ordenamento jurídico pátrio, diversos marcos normativos retratam a eficácia vertical do Estado e estabelecem objetivos para a concretização do direito à moradia. A Lei Federal N.º 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) é um dos instrumentos que regulamenta a divisão da terra urbana, impactando diretamente a disponibilidade de lotes para construção de moradias (Brasil, 2023a). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elevou a moradia à condição de direito social por meio da Emenda Constitucional N.º 26/2000 e traz princípios importantes como a função social da propriedade, que pode ser utilizado para garantir o acesso à moradia (Brasil, 2000).

Leis posteriores a Constituição de 1988 também aprofundaram a temática. A Lei Federal N.º 9.785/1999 alterou legislações sobre desapropriação, um instrumento que pode ser utilizado para fins de habitação de interesse social (Brasil, 1999). O Estatuto da Cidade (Lei Federal N.º 10.257/2001) estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana, visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com a garantia do direito a cidades sustentáveis, que inclui a moradia (Brasil, [2024b]). O Código Civil de 2002 trata dos direitos das coisas, incluindo posse e propriedade, que são aspectos centrais para a moradia (Brasil, [2024c]).

A Lei Federal N.º 11.481/2007 dispôs sobre a regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e rurais da União, facilitando o acesso ao título de propriedade para populações de baixa renda (Brasil, 2007). A Lei N.º 13.465/2017 também tratou da regularização fundiária, tanto urbana quanto rural, buscando dar

segurança jurídica à posse e ao domínio (Brasil, 2023). A Lei N.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) aborda aspectos da regularização fundiária ao tratar da alienação de bens da administração pública, o que pode incluir áreas para habitação de interesse social (Brasil, [2024d]). Por fim, o Decreto N.º 9.310/2018 estabeleceu procedimentos para a avaliação e alienação de imóveis da União no âmbito da regularização fundiária urbana (Brasil, 2018).

O Brasil tem um expressivo ordenamento jurídico brasileiro atual sobre questões que tocam nuances da concretização do direito à moradia, porém o contexto histórico revela cenários mais desprovidos de proteção estatal do referido direito. Assim, a história fundiária brasileira mostra que inicialmente se privilegiou a aquisição das terras pela posse, com adoção do regime de sesmarias, pois as terras eram pertencentes à Portugal. Com a Lei N.º 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras) surge a primeira oportunidade para regularização das terras com título de propriedade (Brasil, 1850). E desde então o Brasil percorre um longo caminho de embates e harmonização entre a garantia do direito fundamental à moradia, a tutela do direito de propriedade e o cumprimento da função social da propriedade.

O direito à moradia é um direito fundamental social com possibilidade de implementação via políticas públicas, contudo existe na legislação brasileira um importante instrumento jurídico que pode desencadear também a efetividade deste direito, trata-se do princípio do cumprimento da função social da propriedade. Este princípio constitucional do nosso Estado Democrático de Direito visa garantir a plenitude do direito de propriedade e fazer justiça social aqueles que por abusos deste direito não cumprem a destinação sustentável de utilização do imóvel no espaço territorial.

O jurista José Afonso da Silva ao escrever sobre o Estado Democrático de Direito indica que a tarefa fundamental desse “consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social” (1988, p. 24). Portanto, o princípio do cumprimento da função social da propriedade trazido pela Constituição Federal de 1988 é eficaz e efetivo para atuar como limitador dos abusos do direito de propriedade que foram construídos ao longo de uma história fundiária excludente no país. A trajetória histórica nacional revela a ausência de compromisso de alguns proprietários com a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, cuja redemocratização nacional dos direitos aloca esta

preocupação como um instrumento jurídico de eficácia para auxiliar a política fundiária e urbana no Brasil.

O direito à moradia é um direito fundamental social, previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para que esse direito seja efetivado, é preciso considerar tanto a eficácia vertical quanto a eficácia horizontal, que se complementam para garantir que todos tenham acesso a uma moradia adequada. Relevante destacar entendimento sobre a diferença entre a eficácia vertical e a horizontal, conceitos utilizados neste trabalho.

De acordo Sarlet (2005, p. 249) em relação à aplicação de direitos e garantias fundamentais no âmbito da ordem jurídico-privada, é preciso diferenciar duas situações:

a vinculação do legislador privado e dos órgãos judiciais encarregados da solução de litígios entre particulares, enquadrável naquilo que se convencionou chamar de uma “eficácia vertical” (já que vinculados são os poderes públicos), e a vinculação dos particulares nas suas relações entre sistemática abordada sob o título de “eficácia horizontal”, “eficácia privada” ou “eficácia em relação a terceiros” (Drittwirkung), como ainda tem preferido boa parte da doutrina germânica, mas que, mais apropriadamente, dadas as incorreções já apontadas, deveria ser tratada sob o título “eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares” ou mesmo “vinculação dos particulares aos direitos fundamentais”.

A eficácia vertical exige uma atuação positiva do Estado e a abstenção de condutas violadoras, enquanto a eficácia horizontal estende a proteção dos direitos fundamentais às relações privadas, buscando equilibrar o poder entre particulares. Ambas são essenciais para que o direito à moradia seja uma realidade plena para todos, não apenas uma previsão legal.

O cumprimento da função social da propriedade é um caminho para a promoção do direito à moradia e da justiça social, restando esperança para aqueles que almejam a concretização deste direito fundamental. Além disso, é um relevante instrumento jurídico para aplicação pelo Poder Público e destinação de imóveis que não cumprem sua função social para a política habitacional ou agrária deste país.

Por meio da legislação é possível assegurar a positivação dos direitos e ao Poder Judiciário cabem decisões sobre aplicação, dimensão e intervenção destes frente aos desafios da exigência do cumprimento dos deveres do Estado e as garantias constitucionais da proteção da dignidade da pessoa humana. Diante do inadimplemento estatal, a intervenção do Poder Judiciário torna-se não apenas

necessária, mas decisiva para garantir a efetividade do direito à moradia e mediar os complexos conflitos fundiários e sociais.

As ações judiciais, muitas vezes movidas por movimentos sociais, Defensorias Públicas e Ministério Público, buscam compelir o Estado a cumprir seus deveres constitucionais, seja pela implementação de políticas habitacionais, pela disponibilização de recursos para programas de moradia, ou pela garantia de condições mínimas de dignidade em situações de risco.

Em conflitos fundiários, o Judiciário é frequentemente chamado a ponderar direitos, como o direito à propriedade versus o direito à moradia, e a buscar soluções que conciliem os interesses em disputa, evitando despejos forçados e promovendo a regularização fundiária. Embora a judicialização de políticas públicas seja tema de debate sobre os limites da atuação do Judiciário, no contexto da moradia e dos conflitos fundiários, ela representa, muitas vezes, a última instância de proteção dos direitos fundamentais de populações vulneráveis, suprindo a inércia ou a falha dos demais Poderes. Recentes resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre mediação em conflitos coletivos e a criação de Comissões de Soluções Fundiárias são exemplos da busca do Judiciário por uma atuação mais humanizada e eficaz.

E neste sentido, uma vivência tenebrosa para população mundial no final de 2019 estendendo-se para 2020 com a ocorrência da pandemia da doença do coronavírus (Covid-19) fez emergir o caos das pessoas em situação de vulnerabilidade e a importância do direito à moradia. E diante disso, a necessidade da intervenção do Judiciário diante da legislação que não atendia as necessidades da realidade social do momento.

Diante do cenário de crise sanitária da Covid-19, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emitiu a Recomendação N.º 90, de 2 de março de 2021, com o objetivo de orientar os órgãos do Poder Judiciário a adotarem cautela na solução de conflitos que envolvessem a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia (Conselho Nacional de Justiça, 2024). Essa recomendação consistia em um apelo para a observância das diretrizes estabelecidas na Resolução N.º 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que reconhece o direito à moradia adequada como um direito fundamental e busca proteger as pessoas contra despejos forçados (Conselho Nacional dos Direitos Humanos, 2018).

Após a distribuição da petição inicial houve desdobramentos de pronunciamentos judiciais na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF N.º 828 e edição da Lei N.º 14.216, de 7 de outubro de 2021. Importante frisar que a Lei N.º 14.216/21 de abrangência restrita às áreas urbanas, teve por meio de medida liminar parcialmente deferida nos autos da ADPF N.º 828 para extensão das aplicações às áreas rurais. E em 2 de novembro de 2022 o Supremo Tribunal Federal (STF) por maioria prolatou decisão nos seguintes termos:

determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada (Brasil, 2022).

Ao contemplar a satisfação de direitos fundamentais de um grupo social em situação de alta vulnerabilidade diante das consequências sociais e sanitárias da pandemia de Covid-19, a decisão também impulsionou uma análise mais aprofundada do Poder Judiciário sobre o enfrentamento de litígios estruturais. Nesse contexto, os conflitos fundiários que são considerados passíveis de resolução por meio dos princípios da mediação e conciliação emergem como medida prioritária de adoção na tentativa da composição de litígios.

A crítica ao modelo centralizado estatal da jurisdição, conforme apontam Zanferdini (2015 apud Chacur e Oliveira, 2017), reside em sua dificuldade em oferecer respostas adequadas às demandas dos cidadãos, o que impulsiona pesquisadores interdisciplinares a buscar modelos alternativos. Nesse contexto, a persistente e complexa questão dos conflitos fundiários, intrinsecamente ligada à concretização do direito à moradia, emerge como um desafio para o Poder Judiciário.

Essa problemática ganha um novo enfoque com a diretriz de direcionar os Tribunais de Justiça dos Estados à criação de comissões de conflitos fundiários. O objetivo primordial dessas comissões é atuar de maneira menos contenciosa nos processos judiciais, priorizando a aplicação dos princípios da mediação e conciliação.

As decisões tomadas ao longo da ADPF N.º 828 demonstraram a fragilidade da política habitacional adequada, as violações ao direito humano à moradia digna e vivenciado no país ao longo da sua trajetória histórica:

a necessidade de uma decisão *erga omnes* e vinculante dos órgãos públicos e dos poderes Judiciário e Executivo para evitar a convulsão social das ordens de despejo, além da urgência de uma medida cautelar em razão da crise sanitária e humanitária da população em situação de hipervulnerabilidade pela permanente violação de direitos fundamentais, do direito à cidade e considerando também a ausência de políticas públicas de moradia (Noronha, Fisher e Góes, 2023, p. 529).

Durante o período da pandemia da Covid-19, ficou explícita a importância do direito à moradia como fundamental na vida das pessoas, devido às medidas forçadas de isolamento, à necessidade de segurança de um local de proteção e, sobretudo, à exigência de condições sanitárias adequadas para o bem-viver. O referido período foi um momento extremo na vida de muitas pessoas no mundo, porque ficar em isolamento por meio da moradia era fundamental para sobrevivência.

Além disso, outras mazelas do ambiente habitacional e doméstico foram expostas nesse cenário de crise, tais como: o aumento da violência doméstica, a desigualdade de gênero no trabalho doméstico e nos cuidados, a precariedade das condições de moradia, a insegurança alimentar no abastecimento e na perda do poder econômico, e a crise financeira pela perda de empregos e baixa na geração de renda. Por isso, moradia adequada não é conceito ilustrativo, mas uma obrigatoriedade para atender direitos essenciais à vida saudável das pessoas.

A violação do direito fundamental à moradia adequada se enquadra, então, nos litígios coletivos estruturais, uma vez que se trata de um direito fundamental e coletivo não garantido de forma satisfatória pelo Estado brasileiro (Noronha, Fisher e Góes, 2023, p. 535).

Visível estava naquele momento pandêmico da ineficiência do Estado brasileiro na consolidação do direito à moradia como fundamental, que inclui a atuação dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. Na perspectiva da Justiça brasileira a aplicação das leis favoreceu ao longo de suas decisões o arranjo histórico e institucional da especulação imobiliária, a financeirização imobiliária, a segregação socioespacial, o reforço ao direito de propriedade individual em detrimento do direito à moradia, seja individual ou coletivo, e até mesmo de técnicas processuais inadequadas diante de litígios complexos envolvendo a tensão entre direitos fundamentais.

No Brasil, os estudos atuais da doutrina apontam que as amarras procedimentais e os dogmas do processo civil conservador dificultam significativamente o equacionamento de litígios estruturais e indicam a necessidade de uma ampla releitura dos conceitos de jurisdição, estabilização da demanda, adstrição ou congruência, coisa julgada e do sistema de preclusões (Nery e Berestinas, 2022, p. 2).

Tão perceptível este cenário no país, que a decisão de novembro de 2022 do Excelentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF N.º 828 (Brasil, 2022) determinou a instituição de comissões de conflitos fundiários nos Tribunais para viabilização de apoio operacional aos juízes na resolução de demandas coletivas de conflitos fundiários, com enfoque buscando as soluções consensuais, seja na fase pré-processual ou após a propositura da ação judicial.

A possibilidade das partes envolvidas em um conflito de gerar a proposta de resolução mais adequada para aquele caso e ainda poder manter um relacionamento posterior respeitável e amigável é parte do objetivo da conciliação e mediação na busca de gerenciar o conflito social. Assim, de acordo com Coelho e Martino (2019), a sugestão de uma metodologia da mediação que seja inclusiva, pedagógica, transformadora e emancipadora proporciona uma nova perspectiva para as questões da cidade e os modos de solucioná-las.

Segundo Castro (2020), os métodos autocompositivos surgiram nos Estados Unidos na década de 1960, por meio de movimentos sociais que visavam a pacificação de conflitos de forma alternativa. Portanto, observa-se que estes movimentos, diante de sua trajetória, ainda estão em processo de interiorização da sua relevância como possibilidade para alcançar harmonia entre as partes sem demandar a Justiça para dirimir quaisquer conflitos.

O Poder Judiciário, no âmbito nacional, traz para o espaço da jurisdição a necessidade da utilização da autocomposição de forma específica nos conflitos fundiários com a ADPF N.º 828. A concepção do modelo de trabalho da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Paraná foi pioneira e vista como boas práticas a ser assimilada pelo Poder Judiciário nacional. Tanto que após a determinação contida na ADPF N.º 828 já foi editada pelo Conselho Nacional de Justiça a Resolução N.º 510, de 26 de junho de 2023, que:

regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis (Brasil, 2023).

A Resolução é um ato norteador com definição de orientações sobre os trabalhos das comissões de conflitos fundiários nos Tribunais de Justiça dos Estados, que contém descrições da operacionalização das visitas técnicas, das audiências de conciliação e/ou mediação, do cumprimento das ordens de reintegração de posse, fluxograma de atividades, modelo de relatório de visitas técnicas (Brasil, 2023).

A criação de comissões de conflitos fundiários pelo Poder Judiciário é percebida como um indicativo da falência de diversas estruturas que compõem o Estado, buscando apenas garantir um paliativo para esses problemas. Isso se justifica porque o mínimo existencial está relacionado à dignidade humana e ao compromisso do Estado Democrático de Direito com a concretização da justiça social, conforme abordado por Haberle (2003 apud Matosinhos, 2020).

A Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Maranhão foi instituída em 30 de novembro de 2022 por meio do Ato da Presidência-GP N.º 84 (Maranhão, 2022) em cumprimento à medida cautelar incidental proferida pelo ministro Luís Roberto Barroso do STF, relator da ADPF N.º 828. Em 7 de maio de 2024 foi assinado o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do TJMA por meio da Resolução-GP N.º 40 (Maranhão, 2024).

Com relação ao Poder Executivo a viabilização da concretização do direito à moradia constitui estratégia de campanha em período eleitoral ou estruturação de programas de ações estatais dependentes do julgamento de prioridades de governo. Ou seja, a cada gestão governamental, seja municipal, estadual ou federal, as políticas habitacionais podem ser trabalhadas como prioritárias e imediatas ou relegadas ao tempo como regras apenas norteadoras. Assim, as políticas públicas habitacionais podem ser analisadas em diversos contextos quanto às diferenças regionais do país, às contribuições da parceria público-privada, o lapso temporal de continuidade de planejamento, às proposições ideológicas de moradia adequada, e outros.

A eficácia vertical do direito à moradia se concretiza através das ações e omissões do Estado para garantir que seus cidadãos tenham acesso a uma moradia

adequada. Isso envolve uma série de deveres, que vão desde a formulação de políticas públicas habitacionais que visem reduzir o déficit e adequar moradias existentes, até a regulamentação do uso e ocupação do solo para evitar a especulação e promover o acesso democrático à terra urbana.

Inclui também a promoção de programas de financiamento subsidiado, a construção de conjuntos habitacionais populares, a urbanização de assentamentos precários e a garantia de segurança da posse. A intervenção estatal se manifesta ainda na fiscalização das condições de moradia, no combate a despejos arbitrários e na proteção contra a exploração de aluguéis abusivos, buscando assegurar que o direito à moradia seja acessível e sustentável para todos, especialmente para os grupos mais vulneráveis.

Contudo, a atuação do Estado na promoção da eficácia vertical do direito à moradia tem sido historicamente deficitária e, muitas vezes, ineficaz. Observa-se uma falta de investimento contínuo e em escala nas políticas habitacionais, resultando em um déficit habitacional persistente e no crescimento de favelas e ocupações irregulares. Além disso, a priorização de modelos de produção de moradia em massa, descolados das necessidades e da participação das comunidades, frequentemente gera conjuntos habitacionais sem infraestrutura adequada, serviços públicos essenciais ou integração social, transformando o "direito à moradia" em um mero teto. A morosidade na desapropriação de terras ociosas e a complacência com a especulação imobiliária por parte de atores privados também demonstram uma falha crítica na capacidade do Estado de regular o mercado em prol do interesse social, perpetuando a lógica de exclusão e aprofundando as desigualdades no acesso à moradia digna.

No Estado do Maranhão foi instituída a Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), por meio da Lei Estadual N.º 10.246, de 29 de maio de 2015, com o “objetivo de prevenir e reduzir a violência em conflitos fundiários no campo e na cidade” (Maranhão, 2015). A partir do trabalho da referida comissão, algumas ações já foram realizadas no enfrentamento aos conflitos socioambientais, tais como: instituição do Plano Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade; em 2022, realização de 10 visitas técnicas na região metropolitana; 18 visitas técnicas no interior do Estado; 195 acompanhamentos de conflitos socioambientais; 5 reuniões da COECV e triagem de 81 conflitos (Maranhão, 2022).

Os conflitos fundiários constituem um problema estrutural em nosso país, cujos diversos atores presentes são compostos pelas partes diretamente envolvidas, por redes de apoio da sociedade civil, pela atuação dos órgãos gestores estatais e pelo chamamento da intervenção judicial. Porém, observa-se uma busca destes integrantes em entender este estado de desconformidade estrutural com uma proposta de gerenciamento de conflitos que possam alcançar resultados mais harmônicos, com emprego de mais escuta dos envolvidos numa construção coletiva de resolução do litígio e na autogestão da produção habitacional.

Com relação à legislação nacional aplicada aos processos autogestionários para programas de habitação destacam-se os principais marcos legais e regulamentações, como: a Lei N.º 11.124/2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e é relevante pois reconheceu fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e outras entidades privadas sem fins lucrativos como agentes promotores de ações habitacionais dentro do SNHIS (Brasil, 2022). Esse reconhecimento legal foi um passo importante para legitimar a atuação dessas entidades na produção autogestionária de moradia para a população de baixa renda.

A Lei N.º 11.977/2009, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), e suas alterações, também se tornou um instrumento relevante, embora historicamente tenha priorizado a produção privada. Contudo, o programa também possui a modalidade Minha Casa, Minha Vida - Entidades (MCMV-Entidades), regulamentada posteriormente, que viabiliza a produção de moradia por autogestão com recursos públicos para entidades sem fins lucrativos (Brasil, [2024g]).

O Programa Crédito Solidário (PCS)⁵ regulamentado pela Lei Federal N.º 8.677, de 13 de julho de 1993, também representou uma possibilidade de financiamento para projetos habitacionais autogestionários, embora novas contratações por meio desse programa estejam atualmente suspensas (Brasil, 2023). A Lei N.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), estabelece as diretrizes gerais da política urbana e inovou ao prever a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano

⁵ Atualmente novas contratações por meio do Programa de Crédito Solidário estão suspensas. Informações do site da Caixa Econômica Federal em 9 de abril de 2025.

(Brasil, [2024b]). Essa diretriz abriu espaço para a atuação de entidades sem fins lucrativos na produção autogestionária.

Adicionalmente, outras resoluções normativas do atual Ministério das Cidades e marcos legais como a Lei N.º 11.578/2007, que possibilitou a transferência de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos do FNHIS (Brasil, 2017), e a Lei N.º 14.620/2023, que instituiu o MCMV-Entidades, complementam esse arcabouço legal, demonstrando o reconhecimento crescente, ainda que com desafios, da produção autogestionária como uma alternativa para a concretização do direito à moradia (Brasil, 2023d).

Embora o reconhecimento jurídico do direito à moradia seja um passo fundamental, conforme analisado na seção com a exploração de instrumentos internacionais e da legislação nacional, a sua concretização esbarra em desafios práticos e na sua natureza de norma programática. Neste sentido, pretende-se no próximo tópico abordar a responsabilidade do Estado diante de uma norma programática e ineficiência das políticas públicas na efetivação do direito à moradia e diante dessa situação indicar a autogestão na produção habitacional como alternativa da sociedade civil na promoção da eficácia horizontal do direito à moradia adequada.

2.2 A responsabilidade do Estado diante de uma norma programática e os desafios de sua implementação no Brasil

O Brasil é um país marcado por um processo histórico de exclusão de grande parcela de população vulnerável e violação de direitos ao longo de sua trajetória social, política, econômica, fundiária, e em outros aspectos. E a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 com a redemocratização nacional surge uma esperança e tentativa de realinhar uma mudança em prol da proteção e efetividade dos diversos direitos, principalmente fundamentais e sociais para instituir um Estado Democrático de Direito.

Ocorre que nem mesmo uma legislação tão moderna e avançada como a Constituição do Brasil de 1988 e diversas normas lançadas após esta data têm sido capaz de interromper com um ciclo de conflitos em relação à garantia e efetividade de direitos fundamentais e sociais dos cidadãos. Uma das problemáticas estruturais está inserida no processo fundiário brasileiro e a concretização do direito de acesso à terra ou apenas ao direito à moradia.

Existe uma vasta legislação nacional sobre a política urbana e fundiária, há entidades e organizações com mobilização social para reivindicação destes direitos, estão previstas políticas públicas para fomento destes direitos, contudo os números expressivos de pessoas vulneráveis e em situação de rua revelam que falta efetividade na finalização e concretização da garantia dos direitos de acesso à terra e à moradia.

Os conflitos fundiários são temas frequentes em noticiários no país, porque constituem um problema estrutural de formação e ainda atual do Estado nacional, cujo debate sobre a formulação de políticas públicas e da proteção de direitos fundamentais necessitam de atenção relevante da sociedade, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A ineficácia do Estado na concretização do direito à moradia é uma realidade gritante no Brasil, manifestada pelo persistente e alarmante déficit habitacional, pela proliferação de assentamentos precários, pela recorrente violação da função social da propriedade e pela violência institucional e social. As políticas públicas habitacionais são, em muitos casos, intermitentes, fragmentadas, insuficientes em volume e muitas vezes descoladas das reais necessidades da população, privilegiando soluções de mercado que excluem os mais vulneráveis.

A omissão em regularizar vastas áreas urbanas ocupadas informalmente, a lentidão na aplicação de instrumentos urbanísticos progressivos como o IPTU progressivo no tempo e a falta de fiscalização eficaz sobre o uso da propriedade privada em desacordo com a função social revelam a incapacidade estatal de planejar, gerir o território de forma justa e inclusiva e promover a eficácia vertical competente ao Estado. Essa ineficácia gera um cenário de profunda desigualdade, onde milhões de pessoas vivem em condições subumanas, vulneráveis ou sob a constante ameaça de violência.

Em especial, os municípios e cidades constituem a principal porta de visibilidade desta situação com relação aos problemas com o déficit habitacional, a população em situação de rua, a concentração de terra, a especulação imobiliária, o planejamento desordenado, a baixa qualidade de vida e a falta de sustentabilidade ambiental do espaço. Portanto, é necessário fomentar o debate sobre o assunto, porque uma propriedade não está isolada do contexto de um todo, pelo contrário está inserida em um espaço e pode afetar todo um sistema ambiental, social, econômico, político.

O Brasil pode ser considerado um país relativamente novo no cenário global, com 525 anos de fundação desde a chegada e apropriação dos portugueses das terras brasileiras. Com a permanência destes exploradores em solo nacional os conceitos de viver, morar, comercializar, são difundidos na nova colônia portuguesa. E com eles também são trazidos os conhecimentos sobre posse e propriedade, tendo em vista que os habitantes originários do Brasil viviam em um sistema coletivo de uso da terra.

A subdivisão em períodos da história fundiária brasileira é discorrida por Franco (2016) em quatro períodos: Regime Sesmarial (1500-1821), Regime de Posse (1821-1850), Regime da Lei de Terras (1850-1889) e Regime Republicano (1889 aos dias atuais). Observa-se que o Regime Sesmarial vigorou na maior parte da história territorial do Brasil, representado pelo domínio da posse pelo Estado de Portugal e sendo superado com a ocorrência da independência do Brasil, inaugurando um novo período de regime de posse.

Registra-se que no Regime Sesmarial no Brasil vigorava a legislação portuguesa para transferência patrimonial das terras públicas para o domínio privado, conhecida como Lei das Sesmarias (Franco, 2016). Assim, houve a divisão do território brasileiro em lotes, formando denominações intituladas de capitanias hereditárias, cujos possuidores eram compostos pelos próprios descobridores, por fidalgos ou potenciais exploradores portugueses.

O sistema de sesmarias no Brasil funcionou como divisão administrativa para o início da colonização do território nacional, marcado pela ocupação do solo pela posse, sem título de propriedade. Por consequência, as dificuldades advindas da falta de cumprimento das condições impostas de exploração, demarcação e confirmação, além do processo de ocupação desordenada e do descontrole na distribuição das terras, resultaram no surgimento do período conhecido como fase áurea do posseiro (Franco, 2016).

Esta fase constitui o período do Regime de Posse (1821-1850), situado pela ruptura do processo de independência do Brasil como nação em relação à coroa portuguesa e pela extinção do sistema de domínio original de sesmarias. A partir de então a posse passa a ser considerada como a fonte legítima de aquisição de domínio. Ocorre que com a ocupação desordenada do solo surgem embates entre sesmeiros e posseiros, entre detentores de poder econômico e político e pessoas mais vulneráveis.

E no fim do período de regime pela posse é assinada por Dom Pedro II a Lei N.º 601, de 18 de setembro de 1850, que foi regulamentada pelo Decreto N.º 1.318/1954, que dispõe sobre “as terras devolutas no Império, as possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica” (Brasil, 1850).

A Lei de Terras inaugura um novo período da história fundiária no Brasil de 1850 a 1889, representativo pela transformação da terra em mercadoria, e da posse em aquisição de propriedade. Conforme a autora Oliveira (2022, p. 82) sobre a efetividade da Lei de Terras:

apesar das intenções estabelecidas na Lei de Terras, a norma não alcançou a efetividade esperada, encontrando resistências entre as próprias elites, para quem a terra já significava muito mais que poder econômico, constituindo-se em fonte de status social e poder político.

É importante ressaltar o processo de exclusão de algumas parcelas da população com este primeiro regramento sobre os direitos legais das terras brasileiras. Entre estes não reconhecidos ocupantes da terra, podemos situar os indígenas, os camponeses de subsistência, os pequenos posseiros, os escravizados e seus descendentes e os imigrantes pobres.

A concentração fundiária é um problema social, político e econômico que passa por toda a história do Brasil, desde a Colônia até o momento presente. É certo que, ao longo desse período, houve rupturas, como a Lei de Terras, de 1850, mas sempre com o fito de garantir a permanência daquilo que é estrutural (Westin, 2020). Ou seja, a realidade que permanece é da exclusão do direito à cidade, à terra, à moradia adequada pelos mais vulneráveis socialmente.

Com a Proclamação da República no Brasil estabelece-se o período do Regime Republicano, de 1889 até aos dias atuais. Este período é composto pelo surgimento de inúmeros regramentos legislativos no sistema jurídico, relativos aos direitos fundamentais e sociais. E no tocante a política fundiária, questões relevantes emergem para o debate como a democratização do acesso e distribuição de terras, o direito à moradia, o direito de propriedade, a função social da propriedade, a regulamentação de posse e propriedade.

No país diversos imóveis se encontram na situação de desocupados, abandonados ou fechados, por diversas razões, os quais poderiam ser objeto de aplicação do princípio da função social da propriedade. No entanto, em virtude da

prioridade do direito de propriedade em relação ao direito de moradia, da fragilidade da aplicação do princípio e até pelo aparato judicial que protege o direito de propriedade, muitos dos imóveis que poderiam ser objeto de intervenção da fiscalização do Poder Público para reversão em unidades habitacionais para contemplar o direito à moradia ficam esquecidos neste cenário.

O princípio da função social da propriedade está referendado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) que estabelece este princípio fundamental em diversos dispositivos. O artigo 5º, inciso XXIII, dispõe que “a propriedade atenderá a sua função social”, inserindo essa exigência como inerente ao próprio direito de propriedade. Adicionalmente, o artigo 170, inciso III, elenca a “função social da propriedade” entre os princípios gerais da ordem econômica, demonstrando sua relevância para a organização econômica do país. No âmbito da política urbana, o artigo 182, § 2º, especifica que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, vinculando o cumprimento desse princípio ao planejamento municipal. A Constituição também diferencia a aplicação da função social à propriedade rural nos artigos 184, 185 e 186 (Brasil, [2024a]).

A Constituição Federal de 1988 do Brasil tem relevante empoderamento sobre o princípio da função social da propriedade, para proteger o imóvel particular e limitar este direito, pois este domínio não é absoluto. A função social da propriedade objetiva dar proteção aqueles que realmente utilizam o imóvel de forma adequada, com cumprimento de determinadas condutas legais para o qual está inserido naquele espaço.

Um imóvel constitui um bloco na estrutura das cidades, que não está isolado da interação necessária para um ambiente de ordem jurídica-urbanística-ambiental. Por mais que se pense isoladamente sobre determinada unidade imobiliária, a realidade é que as pessoas são afetadas globalmente e as interferências provocadas por uma unidade pode desencadear conflitos de forma generalizada.

Então, por que a Constituição Federal de 1988 traz um pensar e um agir relacional no cumprimento da função social da propriedade? Com que intuito foi criado o princípio da função social da propriedade? Tem caráter de exigibilidade ou ainda vigora apenas como um aspecto basilar da carga valorativa dos princípios? Neste sentido, apresenta-se uma noção do alcance do princípio da função social da propriedade defendido por Maltez e Fiorin (2021, p. 471):

o princípio da função social da propriedade visa assegurar o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, ou seja, tem por espeque a propriedade utilizada em benefício da sociedade, mediante a distribuição equilibrada e racional do uso dos imóveis no território.

Ao destacar este posicionamento de Maltez e Fiorin (2021) pretende-se demonstrar que o princípio da função social da propriedade tem uma preocupação com objetivos globais a serem alcançados em uma vivência de um planejamento maior, que abrange cidadãos e cidade. É um esforço coletivo em prol de objetivos sustentáveis como qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas. Sustentáveis, porque os benefícios trazidos por um imóvel que cumpre sua função social devem ser duradouros para sociedade, afetando de forma positiva a localidade, com distribuição equilibrada e racional.

Um imóvel que não cumpre sua função social afeta todo processo de uso para o qual foi proposto, pode ocasionar conflitos de ocupação do território, e gera entraves no desenvolvimento econômico, no planejamento e na administração de cidades. Além disso, deixa de promover o direito à moradia para aquelas pessoas que realmente têm necessidade de estarem alocadas em imóveis ou espaços vazios.

Neste sentido, destaca-se uma crítica bastante salutar não sobre a legislação, mas em relação à conduta humana na tomada de decisões sobre a efetividade do cumprimento da função social da propriedade no contexto das cidades:

é preciso entender que, se por um lado a legislação urbanística construída após 1988 teve intensa inspiração dos ideais democráticos e inclusivos que deram origem à própria Constituição, a cidade prometida pelo texto constitucional foi sempre adiada para momento posterior (Casimiro, Barbosa e Soares, 2021, p. 64).

A cidade prometida, ou seja, aquela ideal, sustentável, com distribuição equilibrada e ocupação regular do território é uma expectativa daqueles que almejam melhores condições de qualidade de vida. Assim nossa história foi construída em bases de dominação do território pelo latifundiário, pela aquisição da propriedade para especulação imobiliária, pela segregação socioespacial e pela gentrificação de espaços da cidade.

Impõe-se, dessa forma, o repensar quanto ao uso dos espaços urbanos, a urbanização de cidades, seu planejamento e atendimento aos mais básicos serviços, tornando a questão multifacetada, demandando, o olhar pela perspectiva do direito à cidade, contemplado no direito urbanístico, na arquitetura do urbanismo, do saneamento básico, da acessibilidade, mobilidade e, no caso, da participação política dos interessados diretos, ou seja, da população que depende da atuação prestacional do Estado para morar (Carvalho, 2020, p. 19).

A realidade brasileira, segundo dados da publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a situação de crescimento da população de rua, demonstra aumento de 211% em um intervalo de 10 anos (Natalino, 2022), que confirma que a cidade prometida com a concretização do direito à moradia para muitos indivíduos realmente está sempre adiante. Num patamar de expectativa que este direito social fundamental considerado como norma programática, cuja característica é ser implementado pelo Estado de forma progressiva pelas políticas públicas, seja finalmente concretizado como uma das condições de vida digna. Por isso, a efetividade do cumprimento da função social da propriedade é capaz de promover o acesso ao direito à moradia.

Sobre a inter-relação do princípio da função social da propriedade e o direito à moradia registra-se a citação de Fernandes (2021, p. 197):

a função social da propriedade deve ser entendida como aquela que atende o bem-estar da coletividade por meio da convivência harmoniosa dos indivíduos em sociedade. Pressuposto também inarredável se verifica a partir da Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, no qual se tem, dentre os direitos fundamentais, nos termos do art. 6º da CF/88, o direito social de moradia, o qual não se confunde com o direito de propriedade, corroborando a necessidade de uma adequada política urbana e tributária imobiliária.

A noção de coletividade atrelada ao princípio da função social da propriedade vem mostrar que o direito de propriedade não é um direito absoluto, cuja observância não está restrita as questões da utilização do solo ou mesmo das violações individuais de uso, pois é um direito que também sofre suas correções de limitação. E neste sentido, uma adequada política urbana associada ao cumprimento da função social da propriedade pode ser um desencadeador da efetivação do direito à moradia para outras pessoas, além de promover uma cidade mais sustentável para sociedade.

O princípio da função social da propriedade é um importante aliado para concretização do direito de moradia, principalmente no Brasil, cujos números de crescimento de vulneráveis sociais em dependência de um local para moradia é uma

realidade cruel para muitos indivíduos e inviabiliza a construção de cidades sustentáveis. Esta é uma garantia prevista em legislação nacional e constitui o objetivo 11 de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas com relação às “Cidades e Comunidades Sustentáveis”.

Para não deixar de lembrar que existe uma legislação específica voltada para o ambiente das cidades, o Estatuto da Cidade (Lei Federal N.º 10.257, de 10 de julho de 2001), com disposição das diretrizes gerais da política urbana e previsão de diversos instrumentos para aplicação no pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com vistas a alcançar a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia” (Brasil, [2024b]).

Existe mobilização pela sociedade civil para visibilidade dos excluídos do acesso à terra e moradia e uma gama de legislação moderna e democrática sobre as necessidades da política fundiária e urbana, porém outros agentes também devem cooperar para concretização destes direitos. Neste sentido, a execução de políticas públicas efetivas e a fiscalização do Poder Público em relação ao cumprimento da função social da propriedade apoiada em atos jurídicos legais ou mediados são promotores do atendimento do interesse social em favor da ampliação e garantia do direito à moradia para muitos vulneráveis e necessitados sociais.

Para compreensão dos desdobramentos revelados pelo índice do déficit habitacional no Brasil é relevante buscar os dados estatísticos calculados atualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Fundação João Pinheiro (FJP). O referido índice mensura o quantitativo de famílias que vivem em condições precárias de moradia ou não possuem um local como casa. De acordo com a Portaria IBGE-1.041, de 28 de agosto de 2024, a população do Brasil está estimada em 212.583.750 milhões de pessoas. A portaria também indica que um percentual de mais de 30% dessa população reside em 48 cidades com mais de 500 mil habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024).

Tal dado estatístico apontado na referida Portaria demonstra que uma grande parcela da população está concentrada em poucas regiões no país, ocasionando um inchaço populacional, uma considerável distribuição irregular de pessoas e demanda de serviços em algumas cidades. Ocorre que as políticas públicas não têm acompanhado o crescimento gerado pelos ocupantes dos espaços de moradia, de lazer, de trabalho, e do bem-viver dessas cidades. Por muitas vezes surgem

aglomerações urbanas sem quaisquer condições de vivência digna, seja pelos espaços diminutos da moradia, da pouca ou nenhuma infraestrutura de serviços públicos ou mesmo a possibilidade de realização do direito à cidade.

Segundo informações disponíveis no sítio da Habitat para a Humanidade Brasil, uma organização não governamental global que atua no país desde 1992 com o objetivo de promover o direito à moradia adequada, o termo déficit habitacional está relacionado à mensuração de famílias que se encontram sem moradia ou em condições habitacionais precárias em uma região específica (Habitat para a Humanidade Brasil, [2019]). O cálculo desse déficit também inclui os domicílios onde ocorre coabitação e aqueles com custo de aluguel elevado. A referida ONG, que tem como causa a promoção da moradia como um direito humano fundamental (Quem [...], 2018), utiliza dados estatísticos de entidades como a Fundação João Pinheiro, a Campanha Despejo Zero e informações oficiais de Ministérios do Governo Federal.

Na avaliação da organização não governamental Habitat para Humanidade Brasil as causas do déficit habitacional no Brasil estão relacionadas ao: “crescimento populacional desordenado; desigualdade econômica; especulação imobiliária; falta de políticas públicas eficientes; infraestrutura urbana deficiente; migração e urbanização acelerada; legislação e burocracia” (Habitat para a Humanidade Brasil, [2019]). Neste sentido, estas causas podem ser ratificadas conforme os dados estatísticos apontados na Portaria IBGE-1.041, de 28 de agosto de 2024 sobre a distribuição espacial das pessoas no país (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024).

Outro dado apontado pela organização Habitat para a Humanidade Brasil está relacionado ao indicativo da predominância de domicílios chefiados por mulheres, ou seja, “mais de 62,6% dos domicílios em déficit habitacional” (Sem [...], 2022). Neste sentido, pode-se inferir que o déficit habitacional neste país é feminino, tendo as mulheres um papel relevante na batalha de uma moradia digna, que impacta diretamente em perspectivas futuras para os membros familiares sob sua responsabilidade.

No Brasil outra organização que realiza pesquisas sobre o déficit habitacional é a Fundação João Pinheiro, criada em 1969 pela Lei Estadual N.º 5.399, de 12 de dezembro de 1969. A Fundação constitui uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado e Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Fundação João Pinheiro, 2024). A entidade tem realizado um trabalho que permite aos gestores direcionar políticas públicas para área da moradia.

Segundo a “Nota Técnica N.º 4/2023 – Os desafios do cálculo do déficit habitacional frente ao censo demográfico” o cálculo anual do déficit habitacional tem sido realizado pela Fundação João Pinheiro (Minas Gerais, 2023). Na nota técnica constam informações que para realização do cálculo do déficit habitacional foram utilizados os dados do Censo Demográfico de 2022 e da Pesquisa Nacional Amostrável de Domicílios Contínua (PnadC) de 2022. O déficit habitacional no Brasil atualmente está estimado em 6.215.313 milhões de moradias, que inclui habitação precária, de coabitação e de ônus (Tamietti, 2024a).

Os dados de 2024 da Tabela de Dados do Déficit Habitacional – Brasil e Regiões (Fundação João Pinheiro, 2022a) apontam que a Região Sudeste concentra o maior déficit de moradias, com uma carência de 2.443.642 milhões de unidades, seguida pela Região Nordeste, com um déficit de 1.761.032 milhões de moradias. Ao confrontar esses números, calculados anualmente pela FJP, com os dados quantitativos da distribuição da população brasileira, conforme a Portaria IBGE N.º 1.041, de 28 de agosto de 2024, torna-se evidente a estreita relação entre a concentração populacional em certas regiões e a magnitude do déficit habitacional (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024). Essa correlação sugere que o crescimento populacional desordenado, especialmente em áreas urbanas densamente povoadas, exerce pressão significativa sobre a demanda por moradia.

Ademais, a persistência desse elevado déficit reflete a ineficiência das políticas públicas em assegurar o direito fundamental à moradia e o acesso à cidade com infraestrutura de serviços públicos para uma parcela considerável da população. Essa ineficácia pode ser atribuída a diversos fatores já apontados anteriormente, como a especulação imobiliária e a falta de planejamento urbano eficiente. A violação de direitos previstos em legislação, como o direito à moradia adequada, e a morosidade das demandas judiciais coletivas de regularização fundiária também contribuem para a manutenção e, em alguns casos, para o aumento do déficit habitacional. A dificuldade na destinação de imóveis que não cumprem sua função social para a política habitacional também se apresenta como um obstáculo na redução desse quadro.

Outra fonte buscada para tratar da realidade do déficit habitacional e situações de conflitos envolvendo questões sobre o direito à moradia está nos dados da Campanha Nacional Despejo Zero. A referida mobilização social foi “criada por movimentos e organizações sociais [e lançada em junho de 2020], sendo responsável

por auxiliar dezenas de famílias pelo país durante a pandemia de coronavírus” (A Campanha [...], 2020).

De acordo com dados da referida Campanha no mapeamento nacional de conflitos pela terra e moradia a região Sudeste tem um quantitativo de mais de 127 mil conflitos, seguido pelas regiões Norte com mais de 99 mil conflitos, Nordeste com mais de 95 mil conflitos, Sul com mais de 37 mil conflitos e Centro-oeste com mais de 36 mil conflitos. O indicativo de conflitos por região confirma que as localizações com maior densidade populacional também são expostas a mais situações de conflitos pelo direito à terra e moradia. Infelizmente uma realidade enfrentada por muitas famílias na busca pelos seus direitos, que perpassa por vezes pela presença da violência sofrida na luta pela concretização de um direito fundamental, mas não garantido pelo Estado.

Em entrevista concedida por e-mail ao Instituto Humanitas Unisínos (IHU) e Agência Baleia Comunicação, o professor Doutor Cristiano Müller foi indagado sobre: “De que ordem são as políticas públicas que precisam ser construídas e implementadas no país para garantir o acesso universal à moradia digna?”. E pelo entrevistado foram mencionados os seguintes aspectos (Müller, 2024):

fortalecer o programa Minha Casa, Minha Vida e garantir efetiva produção habitacional nas cidades em todas as suas faixas. Garantir processos de regularização fundiária, urbanística e de qualificação habitacional [...]. Fortalecer o sistema de justiça, [...], e também o poder judiciário numa perspectiva de se evitar os despejos e se garantir mediações que tenham como centro as populações vulneráveis. Fortalecer a participação cidadã nas cidades na discussão do orçamento e do planejamento da cidade. Garantir a reserva de áreas nas cidades bem localizadas para produção de habitação de interesse social. Garantir espaços comuns nas cidades de cultura, lazer, contemplação, convívio e felicidade. Reconhecer os territórios e os seus modos de relação com o externo como o caso dos catadores de materiais recicláveis, os quilombos, os indígenas, a ocupações culturais entre tantas outras formas de existir na cidade.

Observa-se uma série de ações catalogadas por Cristiano Müller que implicam intervenção por diferentes esferas da instância governamental, pelos Poderes do Estado, por diferentes instituições do sistema de Justiça e pela participação social. Embora o direito à moradia esteja presente no rol de normas de direitos fundamentais, cuja eficácia jurídica tem aplicabilidade imediata este direito tem características de normas de eficácia limitada, por ausência de plenitude de seus efeitos sem a intervenção por meio de leis de natureza infraconstitucional, da formulação de

políticas públicas e até mesmo da participação social com a produção autogestionária de moradias atualmente.

É responsabilidade do Estado a concretização de direitos fundamentais mesmo diante de uma norma programática, tal como o direito à moradia. Por isso, os desafios de sua implementação no Brasil estão imbricados com a proposição de políticas públicas eficientes, de aparato legislativo que viabilize o direito à cidade e ao cumprimento da função social da propriedade, e sobretudo de uma sociedade educada para reivindicação de seus direitos.

A viabilização do direito à moradia depende em grande parte da gestão estatal, cujas estatísticas negativas apontam a ineficiência do Estado em garantir o cumprimento deste direito fundamental a quem precisa. Somente por meio de pesquisas é possível identificar quais políticas públicas estão sendo capazes de atingir os objetivos de direitos que perpassam por características de normas programáticas.

Como exemplo de política pública federal, cita-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Em estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas Social (FGV), foi constatada a eficiência deste programa para melhorar as condições de moradia dos cidadãos e das regiões conhecidas como favelas. A pesquisa da FGV sobre os impactos do PAR também revelou que, entre 2000 e 2003, houve uma redução de 3,5 a 8,7 pontos percentuais (p.p.) em habitações enquadradas como favelas nos municípios aderentes do programa (Fundação Getúlio Vargas, 2024).

Com relação à construção autogestionária, ela difere das características das propostas por meio de políticas públicas governamentais. Rodrigues (2013) explica que, nesse modelo, primeiro se forma o grupo de famílias que participará do processo e, a partir dele, se elabora a proposta de produção habitacional. Esse modo de execução, segundo a autora, faz toda a diferença. A participação ativa dos beneficiários na prática autogestionária contrasta significativamente com a formulação tradicional das políticas públicas de habitação de interesse social.

A construção tradicional promovida pelo poder público frequentemente ignora as proposições do Estatuto da Cidade relativas à gestão democrática, que preconiza a participação da população, a gestão orçamentária participativa, e o envolvimento de comunidades, dos movimentos sociais, das entidades da sociedade civil, dos proprietários e dos investidores privados (Brasil, [2024b]). É uma realidade de repasse dos imóveis que são construídos, sem participação nenhuma da sociedade civil.

Portanto, identifica-se que o direito à cidade, à terra, à moradia perpassam pela superação de questões históricas e sociais da formação do processo fundiário e urbano no Brasil, pela existência de uma legislação dotadora de condições e viabilização destes direitos em face de seu caráter de norma programática, pelo avanço do sistema de Justiça na prestação jurisdicional, pela atuação eficaz do Estado na formulação das políticas públicas de governo, pelo empoderamento dos cidadãos no conhecimento, na reivindicação e transformação de seus direitos.

Diante dos desafios inerentes à concretização do direito à moradia como norma programática e da atuação, por vezes limitada, das políticas públicas, emerge a dimensão utópica desse direito, impulsionada pelas mobilizações dos movimentos sociais. A seção subsequente explorará essa perspectiva utópica da moradia adequada e a interseção com a proposta da autogestão como uma alternativa para alcançar os ideais de moradia digna para todos.

2.3 Utopia da moradia adequada e as interseções entre movimentos sociais e autogestão na habitação

Casa, lar, residência, abrigo, nicho, cafofo, refúgio, morada, teto, habitação, são alguns dos vocabulários empregados para chamar o lugar onde é possível repouso e privacidade para exercer seu direito de moradia. Contudo, seja qual for o tamanho do espaço de moradia é importante repensar que o direito de moradia possui uma amplitude maior de representações para se transformar em um direito à moradia adequada.

O que vem a ser moradia adequada? O primeiro documento com a abertura da significação e impacto de moradia na vida das pessoas foi trazido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶⁶ em 1948, em seu artigo 25, item 1. O termo utilizado na elaboração do referido documento foi habitação, mas a interpretação empregada e difundida trata de moradia adequada como “integrante do direito a um padrão de vida adequada” (Brasil, 2013, p. 10). Portanto, moradia adequada não pode ser resumida a um local com paredes e cobertura para alojamento de pessoas. Tal como

⁶⁶ A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 24 de outubro de 1945 e o Brasil é membro fundador, tendo ratificado a Carta da ONU. A Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948 foi confirmada por seus países-membros.

os diferentes vocabulários, a moradia adequada pode ter significados tão distintos para seus ocupantes.

Assim, direito à moradia adequada é um direito universal, que acompanha a vida das pessoas, deve fazer parte da política pública dos Estados e aplicável como direito fundamental no sistema jurídico.

De se ressaltar, todavia, que o status constitucional da moradia não foi implementado de início pelo constituinte originário. Essa condição só foi possível graças a uma grande mobilização nacional, que já dava passos nos anos de 1980, visando um projeto de urbanismo e a função social da cidade, mas que só caminhou de fato com a Emenda Constitucional N.º 26, de 14 de fevereiro de 2000. Possibilitou, assim, que o artigo 6º da Constituição brasileira incorporasse, expressamente, a moradia como direito fundamental de cunho social (Carvalho, 2020, p. 13-14).

Em se tratando de moradia adequada é necessária a citação ao artigo 17, parágrafo 1 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos que foi recepcionado no Brasil por meio do Decreto Legislativo N.º 592, de 6 de julho de 1992, no qual: “1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação” (Brasil, 1992b).

Outra legislação internacional recepcionada pelo Brasil e que ampara as condições de viabilidade do conceito de moradia adequada é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em vigor por meio Decreto Legislativo N.º 591, de 6 de julho de 1992 (Brasil, 1992a). Na referida legislação no artigo 11 encontra-se o devido reconhecimento do direito de toda pessoa a moradia adequada.

Com relação à produção internacional cita-se também o documento Agenda 21 elaborado com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em 1992 que tratou no capítulo 7 sobre a promoção do desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos. O capítulo 7 do documento contém uma série de diretrizes voltadas para concretização da melhoria da qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos em áreas urbanas e rurais, que inclui o conceito de moradia adequada (Organização das Nações Unidas, 2021).

Outra elaboração documental internacional que define metas, compromissos e recomendações aos países incluindo a perspectiva da moradia adequada foi a Agenda Habitat, também construída na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em 1992. Atualmente substituída pela Nova Agenda Urbana ou Habitat III

cuja visão perpassa pelo cumprimento da função social da propriedade e pela plena concretização do direito à moradia adequada (Organização das Nações Unidas, 2019, p. 17).

Existe uma expectativa também universal do alcance do que seja uma moradia adequada, que seja possível a todos os indivíduos. Neste sentido, foi criada em 2000 pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, a Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada cujo objetivo é “reunir informações sobre a situação do direito à moradia no mundo e promover assistência a governos e cidadãos para implementá-lo” (Rolnick, 2012, p. 32).

O direito à moradia é um direito humano, reconhecido como condição de dignidade. É degradante ver a situação de futuros sujeitos de direito sem ter possibilidades de um lugar protegido para iniciar sua vida extrauterina. O ventre materno é o primeiro abrigo do nascituro, cuja expectativa de direito é ser recepcionado em uma moradia adequada. Mas, não é essa a realidade de muitas pessoas e famílias.

Segundo dados de pesquisa extraídos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a população em situação de rua no Brasil registrou um crescimento. Entre 2019 e 2022, houve um aumento de 38%, atingindo 281.472 pessoas. Em uma década, de 2012 a 2022, esse segmento da população cresceu 211% (Natalino, 2022). Estes dados mostram o aumento da vulnerabilidade de pessoas que precisam ter acesso ao direito à moradia, ou por outras razões foram excluídas de seu direito à moradia.

Como já contextualizado que moradia não abrange somente um teto, apresenta-se alguns elementos apontados no projeto da Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada como ideais para concretização do referido direito: segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, localização adequada, adequação cultural (Rolnick, 2012, p. 6). Nesse contexto, acredita-se que os movimentos sociais por moradia popular adotam essa visão utópica como motor de suas mobilizações, buscando concretizar o direito à moradia através de modelos alternativos como a autogestão.

Deste modo, a moradia adequada é uma realidade distante para muitos cidadãos deste país, conforme os dados apresentados anteriormente. Porque um direito à moradia que traga consigo todos estes elementos previstos no projeto da

Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada atualmente não alcança os mais vulneráveis ou almejantes a este conceito de moradia ideal.

É parte da problemática estrutural deste país o processo de regularização fundiária, a limitação na disponibilidade de serviços, a infraestrutura e equipamentos públicos insuficientes para atendimento da população, o planejamento urbano desorganizado, as diversas violências e a exclusão de parcelas de indivíduos dos seus direitos. Com relação ao quantitativo das demandas sociais, uma pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, conforme apontado por Tamiatti (2024b), indica que 26 milhões de domicílios urbanos brasileiros apresentam algum tipo de inadequação.

De acordo com Tamiatti (2024b), a Fundação João Pinheiro adota a classificação do IBGE para definir domicílios urbanos duráveis inadequados. Nesse conceito, as moradias inadequadas são aquelas cujas características prejudicam a qualidade de vida dos moradores. A Fundação João Pinheiro as conceitua como um tipo de domicílio que não atende às demandas ou aos serviços básicos que uma habitação deveria possuir.

Assim, identificam-se como inadequações de domicílio: carência de infraestrutura urbana (compreendendo energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), carências edilícias (como ausência de banheiro exclusivo, uso múltiplo de cômodos para dormir e armazenar água, e inadequação de piso e cobertura) e inadequação fundiária urbana.

O direito à moradia adequada perpassa pela resolução concomitante de outras deficiências sociais e violações de direitos que existem no país. Observa-se que o entendimento de moradia adequada é uma utopia para muitos indivíduos no Brasil e no mundo, mas que pode vir a ser este local que existe com o fomento de políticas públicas eficazes, a responsabilidade social de empresas, a gestão participativa das pessoas e o cumprimento da função social da propriedade.

Neste sentido, o professor Doutor Cristiano Müller caracteriza as condições do antônimo de uma moradia adequada, ou seja, a realidade de muitas pessoas e famílias que vivem em habitação precária, e conforme dados da pesquisa da Fundação João Pinheiro representam 1.682.654 milhões de domicílios em habitações precárias (Fundação João Pinheiro, 2022b).

O contrário disso [moradia adequada] são as moradias precárias em locais ainda mais precários porque geralmente são os lugares descartados pelo mercado nas cidades, como beira de arroios, encosta de morros, áreas em conflitos fundiários, áreas de terras abandonadas e sem qualquer infraestrutura urbana, entre outros. Nessas áreas não existe nenhuma garantia de direito à cidade porque as moradias, uma vez que são, informais não têm endereço e seus moradores são excluídos dos serviços públicos da cidade, vivendo em subcidadania e num estado de suspensão de direitos. Justamente aí reside a gravidade da falta de acesso à moradia para milhões de brasileiros, numa ampliação humilhante das condições sociais de quem mora no meio dessa precariedade toda e, por isso, também a falta de acesso à moradia se traduz numa grave violação de direitos humanos (Müller, 2024).

Uma moradia adequada tem implicações com diversos aspectos da vida de um indivíduo, pela necessidade de um local de abrigo, para realização de necessidades básicas de saúde e cuidado, e para viabilização de outros direitos sociais, tal como cita Cristiano Müller (2024):

a partir do acesso à moradia adequada as pessoas conseguem garantir habitabilidade, serviços de infraestrutura urbana, serviços públicos como educação, saúde, transporte, lazer, enfim todos aqueles direitos que conformam o direito à cidade (Müller, 2024).

Assim, o conceito de moradia adequada proposto no Comentário N.º 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, discutido em 1991, abrange uma série de critérios a serem cumpridos para atendimento da expectativa do que seja moradia adequada. Foram elencados os sete critérios com seus respectivos entendimentos das condições para uma habitação ser considerada como digna, adequada.

Consta na publicação “Direito à moradia adequada” elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil de 2013 o conteúdo do Comentário N.º 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o conceito de moradia adequada (Brasil, 2013):

Quadro 1 – Características e conceituação de moradia adequada

Característica	Conceituação
Segurança da Posse	A moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura	A moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
Economicidade	A moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
Habitabilidade	A moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
Acessibilidade	A moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados (sic) em conta.
Localização	A moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
Adequação cultural	A moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.

Fonte: Adaptado de Brasil (2013, p. 13).

Identifica-se a complexidade do que seja o padrão de características de uma moradia adequada, que não se restringe apenas à unidade espacial da habitação, mas perpassa pelo atendimento de sete condições essenciais: segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

A segurança da posse está diretamente relacionada com aspectos legais jurídicos, porém o direito à moradia adequada não é o mesmo que o direito de propriedade ou o direito à terra (Brasil, 2013). Tendo em vista que segurança da posse inclui evitar ilegalidades em ações de despejo à força, de remoção forçada, de discriminação, ameaças e outras formas de assédio, e não se limita à atribuição de títulos formais.

A título de exteriorização sobre exemplos de discriminação, ameaças e outras assédios existe uma triste realidade do Estado do Maranhão, relacionados à insegurança da posse de comunidades tradicionais formadas por indígenas e quilombolas. De acordo com o Censo Demográfico de 2022 o Maranhão ocupa o segundo lugar após o Estado da Bahia em quantitativo de pessoas identificadas como

quilombolas em um total de 269.168 mil (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) é uma organização não governamental de âmbito nacional, criada em 12 de maio de 1996, que "representa a grande maioria dos (as) quilombolas do Brasil" (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, 2024b). Em um levantamento realizado pela CONAQ sobre violência contra quilombolas no Brasil, intitulado "Assassinato de quilombolas. Ameaças contra quilombolas defensores de direitos humanos (2019-2024)" e divulgado em agosto de 2024, foram registrados um total de 46 assassinatos no período de janeiro de 2019 a julho de 2024 (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, 2024a).

Desse quantitativo, o Estado do Maranhão se destaca, ocupando o primeiro lugar em número de assassinatos, com 14 quilombolas vitimados (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, 2024a). Esses casos são predominantemente marcados pela tensão dos conflitos fundiários que representam uma ameaça ao direito primordial de moradia e, potencialmente, ao direito de propriedade com a demarcação dos territórios quilombolas.

Conforme a avaliação no levantamento da CONAQ os territórios quilombolas em conflito sofrem invasões e ameaças de terceiros, incêndios criminosos, lentidão na tramitação do processo de titulação de um quilombo, seja por não avançar na fase de certificação ou por findar em tempo determinado a conclusão do Relatório Técnico de Delimitação e Identificação (RTID) aliada à impunidade dos assassinatos (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, 2024a).

Portanto, a segurança da posse está para além do direito de propriedade, por ser mais amplo e abordar "direitos não relacionados à propriedade visando a garantir que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel" (Brasil, 2013, p. 18). Em face da complementariedade das características de moradia adequada observa-se desdobramento da segurança da posse a habitabilidade, pois a segurança da posse gera como consequência a habitabilidade, ou seja, quem detém uma posse pacífica usufrui de uma segurança física (espaços adequados) e estrutural (ameaças diversas).

Ou seja, para ser habitável é necessária atingir uma “segurança física e estrutural” (Brasil, 2013, p. 36), formada pelas condições de natureza materiais do espaço e de proteção efetiva contra quaisquer tipos de ameaças. Por meio de diversos estudos já foi atestado que a falta de habilidade advinda das ameaças à saúde pode provocar sérios riscos à saúde das pessoas afetadas, tais como: prejuízos ao desenvolvimento, comprometimento da capacidade de aprender e brincar pelas crianças, aumento de taxas de mortalidade em crianças menores de cinco anos, poluição da água potável, poluição interna, ventilação inadequada (UNICEF, 2002, p. 10 apud Brasil, 2013, p. 22).

Sobre a habitabilidade no tocante às ameaças advindas da precariedade de condições sanitárias cita-se um estudo sobre a relação da qualidade do sono e as condições de moradia intitulado “A segregação residencial socioeconômica está associada aos problemas do sono? Insights do ELSA-Brasil” foi publicado por Shigaki *et al.* (2024) no Cadernos de Saúde Pública. De acordo com os dados extraídos de pesquisa realizada pelos autores sobre a relação entre a qualidade do sono e as condições de moradia, concluiu-se que as dimensões da saúde do sono não são distribuídas de forma equitativa na população brasileira.

O estudo também aponta que essa desigualdade reforça a associação negativa entre padrões da saúde do sono e a segregação residencial socioeconômica. Portanto, tem melhor qualidade de sono quem detém uma moradia adequada, que perpassa pelo atingimento de outra característica essencial da moradia adequada que é a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura.

Neste sentido, a efetivação da moradia adequada esbarra em diversas carências, como na promoção do saneamento básico. A Lei Federal N.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, define saneamento básico como um “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais” que incluem o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Brasil, 2020). Essa abrangente definição legal demonstra a complexidade de assegurar um dos pilares da moradia adequada, que vai além da simples existência de uma habitação.

Além desse aspecto primordial, têm-se outros resultantes da precariedade da habitação advinda de políticas públicas insatisfatórias no fornecimento de serviços públicos essenciais, tais como: disponibilidade e legalidade no provimento de rede de

energia elétrica, na pavimentação de vias, na oferta de bens e atividades culturais, na proteção contra violência urbana, e outros.

Assim, a fragilidade da disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura afeta diretamente a característica da economicidade de uma moradia adequada, haja vista os potenciais desdobramentos, por exemplo, causados por uma rede de energia e instalações inadequadas, pela necessidade de aquisição de medicações e tratamentos por problemas de saúde, pelo comprometimento do exercício da cidadania e outros direitos, pela ausência de acessibilidade e outros.

Inclusive a acessibilidade é componente do conceito de moradia adequada e atravessa pela oferta da promoção de acessibilidade em diversos aspectos, nos termos da Lei Federal N.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (Brasil, [2019]), bem como na superação da arquitetura hostil combatida por meio de Lei Federal N.º 14.489, de 21 de dezembro de 2022 (Brasil, 2022) que acrescentou o inciso XX no artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal N.º 10.257, de 10 de julho de 2001) para estabelecer como uma das diretrizes gerais da política urbana a:

promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população (Brasil, [2024b]).

Para existir a promoção de acessibilidade faz-se necessário um local para sua ocorrência e para isso no conceito de moradia adequada foi incluída a localização, que deve estar acessível aos serviços públicos de educação, de saúde, de transporte, de alimentação, às opções de trabalho e acesso aos bens e atividades culturais. Neste sentido, cada localidade tem aspectos culturais próprios por sua trajetória histórica ou pelo fomento da produção cultural. E o último tópico discutido neste trabalho sobre o conceito de moradia adequada encontra-se a adequação cultural que busca respeitar e valorizar a expressão da identidade cultural de cada localidade e seus membros.

Em se tratando do conceito de moradia adequada incluir a produção autogestionária como alternativa proporciona a construção de unidades habitacionais adequadas ao contexto social e cultural de determinada realidade de beneficiários, tal como característico do conceito. Além disso, a proposta autogestionária de habitações visa oferta de construções com qualidade física e ambiental em um contexto de

sustentabilidade desde a escolha da localização até a economicidade, a habitabilidade, a segurança da posse.

Conforme demonstrado na pesquisa da Fundação João Pinheiro sobre déficit habitacional, os dados do Censo Demográfico do IBGE sobre a distribuição populacional nas cidades, o levantamento da CONAQ sobre as tensões dos quilombolas em conflitos fundiários e o artigo sobre qualidade do sono e moradia adequada de Shigaki *et al.* (2024) identifica-se que existe uma estreita relação entre as condições de vida de pessoas em desigualdade ou vulnerabilidade sociais e a moradia adequada no país.

Os indivíduos são afetados em todos seus aspectos biopsicossocial quando não atingem as condições de dignidade humana. Este que é princípio fundamental presente no artigo 1º, inciso III, da Constituição da República do Brasil de 1988. Investigar sobre a concretização do direito à moradia adequada no país nos revela uma outra série de problemáticas que cruzam pela questão do morar. Tal como reafirma Müller (2024) sobre a luta pelo direito à moradia: “a moradia é a porta de entrada para os demais direitos”.

A inexistência de moradia adequada impõe um obstáculo significativo ao acesso à justiça para pessoas que vivem em situação de rua. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), reconhecendo essa barreira, instituiu o Comitê Nacional da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua (PopRuaJud), que atua em consonância com a Resolução N.º 425, de 8 de outubro de 2021 (Conselho Nacional de Justiça, 2021) e alterações por meio da Resolução N.º 605, de 13 de dezembro de 2024 (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

Esta política nacional judicial busca concretizar o direito social à moradia, reconhecendo a habitação como um direito integrante dos direitos econômicos, sociais e culturais. A atuação do PopRuaJud demonstra o reconhecimento pelo Poder Judiciário da intrínseca ligação entre o direito à moradia adequada e o pleno acesso à justiça para as populações mais vulneráveis socialmente (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

Moradia adequada para muitas pessoas é uma utopia, porém a luta de diferentes movimentos sociais, gestores públicos e instituições do sistema de Justiça têm empreendido esforços para transformar a realidade social adversa da ausência ou condições precárias de habitação em uma vivência digna, adequada, segura e capaz de proporcionar a viabilização de direitos fundamentais.

Após a exploração da dimensão utópica da moradia adequada e a análise das interseções entre os movimentos sociais e a autogestão como alternativa na busca por habitação digna, o próximo capítulo direciona o foco para a realidade concreta das políticas públicas habitacionais em São Luís - MA. Ao analisar as iniciativas governamentais, a atuação dos movimentos sociais locais e os desafios enfrentados na produção autogestionária de moradias na região metropolitana maranhense, busca-se compreender como os anseios por uma moradia adequada, impulsionados pela participação cidadã e pela autogestão, se manifestam e encontram obstáculos ou oportunidades no âmbito das políticas públicas implementadas na cidade ao longo dos últimos dez anos.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS EM SÃO LUÍS - MA, MOVIMENTOS SOCIAIS E DESAFIOS NA PRODUÇÃO AUTOGESTIONÁRIA

Cada localidade possui sua especificidade com relação às suas questões sociais, culturais, jurídicas, ambientais e outras. Por isso, em razão da impossibilidade de abrangência deste estudo sobre as políticas públicas e a produção autogestionária no âmbito nacional optou-se pela escolha da Região Metropolitana da Grande São Luís no Estado do Maranhão. Neste sentido, será traçado um breve histórico da situação fundiária e urbana da capital e da construção da área metropolitana, bem como identificação de alguns movimentos sociais atuantes na luta pelo direito à moradia, apontamento das principais políticas habitacionais na região ao longo dos últimos dez anos, e as estratégias de mobilização coletiva na produção autogestionária de unidades habitacionais populares.

3.1 Breve histórico do desenvolvimento urbano de São Luís - MA e a construção da produção social de moradia por entidades

São Luís, a capital do Estado do Maranhão, é uma localidade que carrega em sua história o fato de ser a única cidade brasileira fundada por franceses. No processo de fundação é indicada como a quinta cidade mais antiga do país. Apesar da contestação da origem francesa defendida pela historiadora Maria de Lourdes Lauande Lacroix na obra “A fundação francesa de São Luís - MA e seus mitos” (Historiadora [...], 2015) prevalece no imaginário da população a identificação da sua origem com a fundação francesa da cidade.

A capital do Estado do Maranhão possui algumas especificidades relativas à construção e urbanização do espaço territorial, pois se a fundação foi francesa, mas a colonização e seu legado urbanístico deve-se a colonização portuguesa após retomada das terras pela Coroa Portuguesa em 04 de novembro de 1615 e passou a categoria de vila em 9 de dezembro de 1919 (Meireles, 2012 apud Ferreira, 2016, p. 33).

E o centro histórico de São Luís - MA constitui o traçado urbanístico inicial da colonização e evolução da cidade que logrou êxito em 1997 ao ser reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade. O conjunto arquitetônico tem reconhecimento histórico-cultural e goza de proteção por meio de legislação municipal, estadual e

federal. Segundo Ferreira (2016), a ocupação territorial e o dinamismo urbano da capital foram lentos. O autor indica que demorou 388 anos (de 1612 a 1950) para que a área da cidade atingisse apenas 7,17 km².

Segundo Ferreira (2008), as divisões político-administrativas do Maranhão ocorreram em diversas fases ao longo da história. Entre 1534 e 1548, era uma capitania com quatro lotes. Depois, foi promovido a Estado independente do Brasil entre 1621 e 1652, formando o Estado do Maranhão e Grão-Pará de 1654 a 1772. De 1772 a 1811, o Governo do Maranhão esteve sob a jurisdição da Capitania de São José do Piauí e foi desligado do Grão-Pará. Com o desmembramento do Piauí em 1811, tornou-se Capitania do Maranhão até 1822. A conformação territorial atual foi alcançada em 1920, após disputas de divisas com Grão-Pará, Goiás e Piauí.

É importante destacar que, por volta de 1822, a sede São Luís - MA da capitania do Maranhão já era considerada a quarta maior cidade do Brasil. Esse status foi atribuído devido à atuação da Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão (Ferreira, 2008). Os impulsos da ocupação territorial e transformações do espaço urbanístico ocorreram com a expansão das unidades têxteis fabris no final do século XIX, a instalação do sistema de abastecimento de água via chafariz público (1856), substituição da rede de energia elétrica pela utilização do gás hidrogênio (1863), transporte público sob trilhos por meio de bonde (1870), instalação do serviço de telefonia (1890), instalação de luz e tração elétrica (1918) (Ferreira, 2016, p. 34).

Segundo Paxeco (1922 apud Ferreira, 2016), o aspecto dos serviços públicos acompanhava a modernidade exigida pela elite local que ditava os comportamentos da vida cotidiana, já que São Luís - MA seguia o modelo da Corte portuguesa. Destaca-se que apesar da ostentação vivenciada na construção do espaço urbanístico inicial da capital por seus casarões, suas igrejas, os estabelecimentos comerciais, os espaços públicos, “emergia a segregação socioespacial através de palafita (Macaúba) e área de ocupação (Fátima), que derivou de um passado de escravismo” (Ferreira, 2016, p. 34).

De acordo com Smith (2007 apud Santos, 2004, p. 14), “o poder público tem realizado um processo de higienização ou ‘gentrificação’ no espaço urbano” e são exemplos destas práticas o “Programa São Luís - MA em Obras” e o “Programa Nosso Centro” da Prefeitura Municipal de São Luís - MA com a consequente “segregação e cerceamento de serviços mais tradicionais e humildes no Centro Histórico, que devem ser, na concepção do poder público, lugares destinados às classes mais favorecidas

na cidade e aos turistas”. Tendo em vista que a cidade é uma construção coletiva da ação humana as políticas públicas são capazes de provocar violações aos direitos fundamentais dos cidadãos, quando à apropriação do espaço provoca segregação social, falta de acesso, fragmentação espacial, degradação ambiental e expulsão de bens materiais e culturais de determinado espaço público.

A ocorrência da gentrificação em espaços urbanos é uma realidade de muitas localidades com a expulsão de moradores de determinadas áreas de interesse do poder público, do capital imobiliário, de empreendedores e até mesmo da elite populacional. O centro histórico de São Luís - MA é um grande exemplo do processo de gentrificação, pois o desenho urbano inicial fomentado por um período de prosperidade material que resultou na instalação de moradias, de estabelecimentos comerciais e indústrias, de serviços públicos, e de vivência cultural com decadência ao final do século XIX. A Província que durante o período imperial detinha prestígio a nível nacional devido à sua economia, iniciava o período republicano com pouca expressão nacional e mesmo regional” (Silva, 2013, p. 2).

São Luís - MA expandiu territorialmente para novas fronteiras além do centro histórico a partir de 1968 com a interligação de determinadas áreas por meio de três pontes: “a ponte sobre o Rio Anil no bairro do Caratátua, a ponte José Sarney na década de 70 e a Bandeira Tribuzi na década de 80” interligando outras áreas e principalmente o acesso às praias (Monteles Júnior, 2021, p. 13). As pontes foram tão relevantes para o desenvolvimento urbano de São Luís - MA que existe uma clara distinção entre a cidade moderna abrangida pelas localidades além da ponte e a cidade antiga que ficou estagnada pelo interesse imobiliário pelas novas fronteiras. Apesar do abandono, tal fato também colaborou para preservação do acervo arquitetônico do casario colonial do centro histórico que futuramente recebeu a titulação de Patrimônio Cultural da Humanidade.

Outra área nova da cidade de São Luís - MA que sofre processo de gentrificação segundo estudo de Mendonça (2021) ocorre no entorno da área de proteção ambiental da Lagoa da Jansen. Segundo Mendonça (2021), tais loteamentos eram intitulados como áreas nobres da cidade. Eles surgiram no final da década de 1970 com o objetivo de ocupar regiões topograficamente mais favoráveis. Assim, antigos moradores ou mais vulneráveis migraram para ocupar outros lugares na mesma área, com a formação de um novo bairro periférico denominado Ilhinha ou com instalação de palafitas em mangues e regiões alagadiças.

Outro aspecto relevante para menção sobre a expansão urbana de São Luís - MA tratasse da condominialização a partir do século XXI. Segundo estudos de Oliveira (2009 apud Monteles Júnior, 2021) os condomínios fechados surgem com o propósito de modernizar a cidade, visando obter novas configurações para o espaço urbano e um novo estilo de vida. Todavia tais propostas reafirmam problemas antigos, principalmente a fragmentação social. Atualmente a existência de inúmeros empreendimentos imobiliários voltados para construção de unidades fechadas de moradia é uma realidade local, no qual ocorre a transformação do espaço e por vezes provoca grandes impactos de vizinhança e ambientais no desenvolvimento sustentável da cidade e de municípios limites.

São Luís - MA integrou inicialmente com os municípios de Raposa, São José de Ribamar e Paço do Lumiar a Região Metropolitana da Grande São Luís - MA (RMGSL) a partir de 1998. Esta foi efetivamente criada e institucionalizada sua composição por meio da Lei Complementar Estadual do Maranhão N.º 38, de 12 de janeiro de 1998 (Maranhão, 1998). Embora, tivesse previsão na Constituição Estadual do Maranhão desde 1989, no artigo 25, da possibilidade de instituição de “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões geoeconômicas, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes” (Maranhão, [2019], p. 19) e tivesse sido criada a Região Metropolitana da Grande São Luís - MA no artigo 19 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Maranhão de 1989 (Maranhão, [2019]).

O capítulo da Política Urbana na Constituição Estadual do Maranhão de 1989 composto por oito artigos sofreu diversos acréscimos e modificações com a Emenda Estadual à Constituição N.º 044, de 16 de dezembro de 2003 (Maranhão, [2019]). Tais alterações advém da aprovação da Lei Federal N.º 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, [2024b]). Neste sentido, a Constituição do Estado do Maranhão ajustou o texto constitucional às disposições e diretrizes da referida Lei Federal.

Posteriormente, ocorreu a ampliação de municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande São Luís - MA por meio da Lei Complementar do Maranhão N.º 174, de 25 de maio de 2015, que inclusive revogou as “Leis Complementares Estaduais N.º 038 de 12 de janeiro de 1998, N.º 069 de 23 de dezembro de 2003, N.º 153 de 10 de abril de 2013, N.º 161 de 03 de dezembro de 2013” (Maranhão, 2015, p.

1). Com a publicação da Lei Complementar Estadual N.º 174/2015 passou a integrar a RMGSL os seguintes municípios no Estado do Maranhão: Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís.

Com relação ao Estatuto da Cidade é importante destacar a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor municipal para as cidades com algum dos seguintes enquadramentos (Brasil, [2024b]):

I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Incluído pela Lei N.º 12.608, de 2012).

São Luís - MA tem obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, por diversas de suas características: possui mais de vinte mil habitantes, integra região metropolitana, pode aplicar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição da República Federal do Brasil de 1988, possui área de especial interesse turístico e está incluída no cadastro nacional de municípios por possuir áreas vulneráveis às intempéries naturais.

Com relação a planos diretores, a cidade de São Luís - MA, já foram elaboradas outras leis municipais para tratar da legislação urbanística do município e suas políticas de desenvolvimento urbano e rural: a) Lei N.º 2.155 de 28 de junho de 1975, que instituiu o Plano Diretor e as diretrizes básicas (São Luís, 1975); b) Lei N.º 3.252, de 29 de dezembro de 1992, que atualizou o plano diretor da cidade (São Luís, 1992). Porém, a primeira lei do Plano Diretor de São Luís - MA embasada nas diretrizes do Estatuto da Cidade foi criada por meio da aprovação da Lei Municipal N.º 4.669, de 11 de outubro de 2006. Uma lei extensa com 168 artigos que constituiu o “principal instrumento normativo e orientador da política de desenvolvimento urbano e rural com sustentabilidade socioambiental [de São Luís - MA]” (São Luís, 2006).

O Plano Diretor de São Luís - MA de 2006 à época trouxe definições de termos essenciais do desenvolvimento sustentável de uma cidade, tais como: função social da cidade e da propriedade, conservação integrada, urbanidade, acessibilidade e outros. A exemplo do seu conteúdo legislativo encontra-se os objetivos e as diretrizes

da política de desenvolvimento urbano e rural, da política de acessibilidade e mobilidade, da política de habitação, e outras. Além disso estabeleceu as áreas integrantes do macrozoneamento da cidade e fixou os instrumentos de política urbana aplicáveis à gestão do espaço urbano (São Luís, 2006).

Na lei do Plano de Diretor de 2006 está presente a referência à proteção do direito à moradia digna. São catorze citações em diferentes artigos sobre aspectos relacionados ao referido direito. Inicialmente ao reconhecer que a cidade cumpre sua função social ao ofertar aos cidadãos uma moradia digna. A função social da propriedade deve servir para ampliar as ofertas de moradia para os habitantes da cidade (São Luís, 2006).

O direito à moradia digna constitui parte dos objetivos gerais, da política de habitação, da política de conservação integrada e de aplicação dos instrumentos do Plano Diretor de São Luís - MA, englobando tanto aspectos das políticas públicas da gestão urbana e rural do território municipal. Importante frisar que a referida lei trouxe em seu artigo 65, parágrafo 1º o entendimento do conceito de moradia digna como: “aquela que oferece segurança jurídica na posse e no domínio, padrão adequado de habitabilidade, atendida por infraestrutura e serviços públicos” (São Luís, 2006).

O conceito de moradia digna do Plano Diretor de São Luís - MA abrangeu apenas algumas das características defendidas pela Organização das Nações Unidas, estando ausente citação direta do direito de moradia aos aspectos da economicidade, da acessibilidade, da localização e da adequação cultural. Contudo, a presença do conceito de moradia digna na referida lei demonstra a preocupação do legislador em pontuar o direito à moradia como além de um abrigo e integrante de um sistema complexo que envolve oferta de condições essenciais no padrão de dignidade humana no viver das pessoas nas cidades.

Em conformidade com determinação do Estatuto da Cidade “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (Brasil, [2024b]). A tramitação da atualização da Lei do Plano Diretor de São Luís - MA demorou dezessete anos para enfim aprovação em 12 de abril de 2023 como Novo Plano Diretor de São Luís - MA, Lei N.º 7.122, de 12 de abril de 2023, que alterou a Lei N.º 4.669, de 11 de outubro de 2006.

Na análise de Santos (2022, p. 8) relativo ao processo de revisão do Plano Diretor de São Luís - MA e a participação da comunidade local demonstra-se que de forma geral na questão local e nacional, que:

apesar de a legislação urbana trazer instrumentos relevantes de participação popular, na prática, em milhares de municípios brasileiros, o que se observa é um rito baseado numa tecnocracia que comumente se encontra distante das camadas populares e seus problemas.

Na tese de Santos (2022, p. 193) apresenta-se uma crítica ao processo de revisão do Plano Diretor de São Luís - MA, pois limitava à alteração aos aspectos do macrozoneamento sem atender necessidades vitais promovidas pelo crescimento populacional da cidade de São Luís - MA. Assim,

as audiências realizadas pelo Executivo Municipal demonstraram que a população que se fez presente não foi atendida em seus anseios e demandas, as discussões foram acaloradas e as manifestações partiam, principalmente, de moradores da zona rural. Mas as propostas agradaram os representantes dos interesses corporativos e industriais por parte do poder público.

Ou seja, observa-se que a participação da comunidade nas audiências públicas serviu para cumprir as formalidades legais de participação cidadã, contudo o sentido da efetividade no atendimento das demandas apontadas pelo interesse coletivo foi negligenciado.

Dentre os destaques das alterações na lei do Novo Plano Diretor de São Luís - MA encontrasse a ampliação no rol de artigos e mudanças na nomenclatura dos títulos que tratam “Da política de conservação patrimonial” e “Do sistema de acompanhamento e controle social da política de desenvolvimento urbano e rural”. Observa-se que a Lei N.º 7.122, de 12 de abril de 2023 incluiu aspectos características do conceito de moradia adequada que não estavam contemplados no Plano Diretor anterior, por exemplo: “Art. 5º - XVIII - reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia” (São Luís, 2023). Porém, de forma geral as duas leis tratam de temas importantes da cidade, tais como: economia, acessibilidade, localização, cultura.

Com relação ao conceito de moradia digna no Novo Plano Diretor de São Luís - MA houve acréscimo quanto aos aspectos de sustentabilidade ambiental, passando a ter a seguinte redação no texto (São Luís, 2023):

§1º Entende-se por moradia digna, aquela que oferece segurança jurídica na posse e no domínio, padrão adequado de habitabilidade e saneamento ambiental, infraestrutura, serviços públicos e condições de sustentabilidade econômica.

Embora na Lei N.º 4.669, de 11 de outubro de 2006 houvesse distribuído pelo texto legislativo seis referências ao termo sustentabilidade, inclusive situado como um princípio “Da Política do Meio Ambiente, Paisagem e Saneamento Ambiental” (São Luís, 2006), somente no Novo Plano Diretor de São Luís - MA o termo está inserido diretamente relacionado ao conceito de moradia digna. É de suma importância pensar a sustentabilidade em toda sua amplitude abrangendo uma preocupação com as menores unidades de uma cidade, qual seja uma moradia, que integra um sistema maior que são as cidades.

O Plano Diretor de uma cidade é uma lei fundamental no ordenamento territorial, no planejamento urbano e rural e no desenvolvimento sustentável de uma cidade. E nesta pesquisa interessa especialmente o título “Da política de habitação” que contempla a oferta de habitação de interesse social por meio da produção autogestionária de unidades habitacionais. Nas duas leis sobre o Plano Diretor de São Luís - MA existe a previsão de “Prover o Fundo Municipal de Habitação e Urbanismo com recursos destinados a implementar programas e projetos habitacionais para população de baixa renda” (São Luís, 2023).

Em um estudo sobre a estratégia fundiária de movimentos populares na produção autogestionária de moradia, Rodrigues (2013) observa que a política habitacional brasileira tem historicamente priorizado a produção privada em todos os seus aspectos, inclusive nas iniciativas financiadas ou subsidiadas com recursos públicos, caminhando em sentido oposto.

Neste sentido, relevante observar três marcos jurídicos federais que possibilitam as entidades sem fins lucrativos na obtenção de recursos públicos dos fundos de habitação para subsidiar a habitação de interesse social. O primeiro marco é Lei Federal N.º 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade, no artigo 2º, inciso II, que dentre as diretrizes gerais têm previsão para ocorrência da:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, [2024b]).

Assim, inovou a legislação quando da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil ao frisar à necessidade da gestão democrática e participativa dos cidadãos no desenvolvimento da política

urbana dos municípios, com a possibilidade inclusive de atuar por meio da “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, [2024b]). Deste modo, a participação das entidades sem fins lucrativos, desde que atendidas as exigências da lei, positivou a possibilidade de atuar por meio da produção autogestionária da construção de moradias.

Ocorre que essa possibilidade legislativa genérica sofreu inúmeros questionamentos sobre ofensa ao princípio da legalidade quanto ao repasse de recursos públicos e a gestão das entidades sem fins lucrativos. Então, por meio da Lei Federal N.º 11.124, de 16 de junho de 2005 quando da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituição do Conselho Gestor do FNHIS foram reconhecidas como integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) as:

VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS (Brasil, [2022]).

Este foi um relevante marco regulatório que reconhece atribuições das entidades privadas sem fins lucrativos atuantes na área habitacional como organizações que contribuem para viabilização para pessoas de menor renda do acesso à terra urbanizada, à habitação digna e sustentável, como direito e vetor de inclusão social (Brasil, [2022]). Neste caso, para resolver o litígio da participação das entidades foi necessário a criação do dispositivo no ordenamento jurídico.

E para viabilizar a transferência obrigatória de recursos financeiros e operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social no Programa de Aceleração do Crescimento exercício de 2007 e 2008 foi criada a Lei Federal N.º 11.578, de 26 de novembro de 2007 (Brasil, [2017]). A lei já sofreu alterações desde a vigência em 2007 e continua em vigor para atender o Novo Programa de Aceleração do Crescimento.

Importante destacar que a Lei N.º 11.578, de 26 de novembro de 2007 em seu artigo 9º alterou a Lei Federal N.º 11.124, de 16 de junho de 2005 no tocante ao acréscimo do parágrafo 6º no artigo 12, no qual foi possibilitada a transferência de recursos públicos para as entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com o FNHIS e desde que atendidas sete exigências quanto

à elaboração do projeto, ao objeto social da entidade, ao tempo de funcionamento, à constituição dos membros da entidade, à seleção por meio de chamada pública, à sujeição às normas contábeis aplicáveis, ao atendimento dos princípios constitucionais da administração pública e demais normas por se tratar de recursos públicos (Brasil, [2022]).

Registra-se também a importância da observância da Lei N.º 14.133/2021 intitulada como nova lei de licitações e contratos administrativos que retrata aspectos da regularização fundiária no tocante ao “Capítulo IX Das alienações” em seu artigo 76 que dispõe sobre “A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado” (Brasil, [2024d]), pois a regularização fundiária de áreas públicas ocupadas irregularmente possibilita a integração desses assentamentos ao tecido urbano formal e garante o direito constitucional à moradia digna, especialmente para a população de baixa renda que ocupa áreas informais.

Destaca-se dentre as exigências que consta no artigo 12, parágrafo 6º, inciso III que a entidade deve estar com “funcionamento regular da entidade por no mínimo 3 (três) anos” (Brasil, [2024d]). E neste sentido para viabilizar demandas específicas destas entidades foi instituído pela Lei Federal N.º 14.620, de 13 de julho de 2023 o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (MCMV-Entidades) (Brasil, 2023d).

De acordo com matéria publicada no sítio da Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal do Brasil “na modalidade Entidades, 2.337 moradias foram selecionadas em 24 municípios maranhenses” (Brasil, [2024e]). Observa-se pela última seleção de projetos regulamentada pelas portarias do Ministério das Cidades MCID N.º 741, de 20 de junho de 2023, MCID N.º 743, de 20 de junho de 2023, e MCID N.º 862, de 4 de julho de 2023 o crescimento de entidades sem fins lucrativos no Estado do Maranhão atuantes na produção social de moradia a famílias de baixa renda.

Em pesquisa de dissertação de Mestrado de Evaniza Lopes Rodrigues (2013) identificou-se no Estado do Maranhão, no período de 2006 a 2012, cinco projetos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, são os empreendimentos: Silvia Cantanhede, Maria Firmina I e Maria Firmina II no município de Paço do Lumiar; João do Vale I e João do Vale II no município de São Luís - MA. Todos os empreendimentos à época foram construídos pela participação da União

Estadual por Moradia Popular do Maranhão na seleção de projetos do MCMV – Entidades (Apresentação [...], 2014, p. 7-10).

No lapso de treze anos desde a pesquisa ocorreu um elevado crescimento no número de entidades sem fins lucrativos participando da seleção de projetos de produção social de moradia, tanto em áreas urbanas como rurais no Maranhão. No último resultado da seleção de projetos habitacionais anunciado em 10 de abril de 2024 em evento no Palácio do Planalto (Brasil, [2024e]) entidades distribuídas em todo Estado inscreveram projetos.

No Maranhão foram contemplados na Modalidade Faixa 1 - Entidades a construção de 2.337 unidades distribuídas em 24 municípios e na Modalidade Faixa 1 – Rural um total de obra de 13.715 unidades distribuídas em 152 municípios (Brasil, [2024e]). Identificou-se dentre os contemplados aprovados na última seleção de projetos do MCMV – Entidades um total de 258 entidades sem fins lucrativos no Estado do Maranhão cujo objetivo social atendem famílias em comunidades urbanas, agricultores familiares, povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos rurais e povos tradicionais que residem em áreas rurais.

A participação destas entidades na seleção de projetos mostra que a sociedade está ativa no fomento à concretização do direito à moradia digna, utilizando-se do subsídio de recursos públicos. Até mesmo, porque a existência de recursos subsidiados demonstra a incapacidade dos governos de Estado em concretizar o direito à moradia adequada para reduzir o déficit habitacional.

No próximo tópico serão analisadas e discutidas as implicações das principais políticas habitacionais em São Luís - MA ao longo dos últimos dez anos, destacando os exemplos de projetos residenciais entregues na cidade e seus desdobramentos em termos do conceito de moradia adequada.

3.2 Projetos habitacionais propostos pelo Poder Público em São Luís - MA ao longo dos últimos dez anos e suas implicações no direito de moradia adequada

É importante revisitar alguns aspectos das principais políticas habitacionais estabelecidas em São Luís - MA e relevantes no processo de formação histórica e social das moradias de interesse social. O autor Vasconcelos (2024) em estudo sobre a reestruturação urbana e habitação social de São Luís - MA estabelece diferenças das políticas habitacionais durante um período pré e na ditadura militar no Brasil.

De acordo com Vasconcelos (2024) na execução das políticas habitacionais em São Luís - MA identificasse que foram derivadas de um contexto nacional de explosão demográfica urbana, imigração de trabalhadores, estagnação da economia e taxas negativas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). E assim, as primeiras políticas habitacionais foram estabelecidas fruto da articulação do Governo Federal por meio de uma proposta de disponibilidade de habitação produzidos pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular.

São exemplos de conjuntos habitacionais criados na cidade e conhecidos como: Conjunto José Bonifácio de Andrada e Silva pelo órgão do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Maranhão e Piauí (IPASE), Conjunto Largo de Santiago da Associação de Servidores do Estado do Maranhão (IPEM), Conjunto Popularzinha da Fundação Casa Popular (FCP), Conjunto Nossa Senhora das Graças e Conjunto Filipino do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários (IAPC) e Conjunto dos Bancários do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários (Vasconcelos, 2024).

Os conjuntos habitacionais inicialmente eram voltados para atender demandas de grupos específicos de trabalhadores, tal como descreve Monteles Júnior (2021, p. 16):

Os conjuntos habitacionais Cohab, Cohama, Cohafuma dentre outros resultados das políticas habitacionais das três últimas décadas do século XX, foram construídos para grupos específicos de trabalhadores que tinham certo poder de compra, valores estimados de forma a haver retorno para o financiador - governo. Ficando a população de baixa renda, naquele momento, mero expectador e ocupante das regiões menos favorecidas que margeavam seus locais de trabalho.

Identifica-se a vinculação do espaço com a necessidade de mínimo de poder econômico para aquisição de moradia, mesmo que populares e propostas pelo Governo Federal. O interesse enfim não é solucionar o déficit de moradia para certo quantitativo da população, mas alcançar usuários que possam movimentar e manter financeiramente sustentável o sistema de habitação do país.

De acordo com Monteles Júnior (2021) ocorreu uma grande mudança no modelo de produção de habitação na cidade de São Luís - MA introduzida pelos projetos de modernização com condomínios fechados e verticais. Ele acrescenta que o plano diretor de 1992 contribuiu para que o condomínio se tornasse a principal forma

de habitação proposta por incorporadoras e empresas do setor para a Ilha no início do século XXI. É importante destacar que o direito à moradia está sempre presente nas políticas públicas e legislações, apesar das deficiências na viabilização do acesso ao direito pelo grande contingente populacional ou pelo oportunismo de grandes empreendedores na promoção de unidades habitacionais.

Na Lei municipal sobre a instituição do Plano Diretor de São Luís - MA de 1992 o direito à moradia dentre as diversas citações encontra-se destacado no cumprimento da função social da cidade e como uma diretriz social das funções sociais da propriedade urbana, da cidade e da política de desenvolvimento urbano (São Luís, 1992). Além disso, é tratado no Título VII da Política Habitacional do município com o estabelecimento de diversas estratégias para alcançar o direito social da moradia, tais como informadas reduzidamente neste trecho: “utilização racional do espaço, realocações prioritárias das populações assentadas em áreas de risco, urbanização e regularização de áreas, implantação de lotes urbanizados e de moradias populares” (São Luís, 1992, p. 11).

Com a atualização da Lei do Plano Diretor de São Luís - MA pela Lei Municipal N.º 7.122, de 12 de abril de 2023, observa-se a inclusão de um número maior de citações no texto legal ao direito à moradia. No atual plano diretor o direito à moradia perpassa pela individualização do cumprimento da função social também da propriedade (São Luís, 2023). Ou seja, os imóveis particulares têm por obrigação o cumprimento da função social para ocasionar a viabilização do direito social à moradia, não servindo apenas de capital especulativo de valorização imobiliária. Além disso, a inovação da inclusão do termo moradia digna reforça os aspectos de totalidade necessários para uma vida sustentável e de qualidade propostas na implantação das unidades habitacionais.

Nesse contexto, descreve-se e analisa-se a seguir as principais políticas habitacionais apresentadas pelo município de São Luís - MA nos últimos dez anos. Por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação da Prefeitura Municipal de São Luís - MA foram instruídos os editais das construções de unidades habitacionais vinculadas ao Programa Minha Casa Minha Vida. Segundo conteúdo divulgado pela Prefeitura de São Luís - MA em 2015 foram entregues 1.600 unidades habitacionais vinculadas aos editais de construção dos Residenciais Amendoeira I, II, III e IV no bairro Maracanã (Mais [...], 2015).

Estes projetos residenciais foram concebidos para proporcionar espaços com dois quartos, sala, cozinha e banheiro, e conta com “infraestrutura como tratamento de água e esgoto, espaço de lazer com quadra, playground, anfiteatro ao ar livre, posto policial” (Mais [...], 2015). No mesmo ano em 2015 foram contemplados os moradores da zona rural de São Luís - MA por meio do Residencial Ribeira relativa às etapas I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII num total de três mil unidades habitacionais beneficiando mais de 15 mil pessoas. O empreendimento contemplou tanto imóveis tipo casa como apartamentos. A seguir descrição dos imóveis do residencial:

localizado no bairro Ribeira, o empreendimento é composto por nove etapas, sendo 1.408 apartamentos, distribuídos em 88 blocos de quatro pavimentos e quatro unidades por andar. Cada apartamento tem área privativa de 42,83 m², divididos em dois quartos, sala, banheiro, cozinha e área de serviço, com piso cerâmico em todos os ambientes e 1.592 casas com área privativa de 36,64m², divididas em dois quartos, sala, banheiro, cozinha e área de serviço, com piso cerâmico em todos os ambientes (Residencial [...], 2015).

Em 2016 foram entregues pela Prefeitura Municipal de São Luís - MA 944 apartamentos do Residencial Vila Maranhão I, II, III e IV vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida com uma estrutura de dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço (Entrega [...], 2016). Em 2017, também contemplado pelo Programa Minha Casa Minha, foram entregues 448 apartamentos do Residencial Piancó I e II na Vila Embratel, com construção de “42 metros quadrados com seis compartimentos, sendo sala, dois quartos, cozinha, banheiro e área de serviço” (Realizadas [...], 2017).

Em 2018 foram entregues mais apartamentos do conjunto Residencial Piancó III, IV e V, no total de 672 apartamentos com a mesma estrutura dos primeiros blocos de apartamento (Sorteados [...], 2018) e foram realizadas as entregas das 540 unidades de casa do Residencial Ecotajaçuaba, no bairro Santa Bárbara, com estrutura de sala, dois quartos, cozinha, banheiro e lavanderia, construída em área de 44 metros quadrados (Ericeira, 2018).

Em 2019 diferentes projetos de habitação foram entregues à população de São Luís - MA: a) Piancó VI com as últimas 224 unidades habitacionais do complexo do Residencial; b) Morada do Sol I e II, na Vila Maranhão, com 2.176 casas de 42,87 m² de área privativa, distribuída em uma sala, dois dormitórios, uma cozinha, dois banheiros e uma lavanderia. Em 2020 as unidades do Residencial São Jerônimo construídas no bairro Santa Bárbara foram entregues, contando com 500 imóveis,

compostos por casas de dois dormitórios, sala, banheiro, cozinha e lavanderia integrada (Sorteados [...], 2019).

No lapso temporal de 2016 a 2020 quanto ao tipo de moradias disponibilizadas nos projetos de habitação da Prefeitura Municipal de São Luís - MA identificasse tanto a entrega de modelos no tipo casa térrea como bloco de apartamentos. Essa alternância demonstra a opção dos gestores públicos por fomentar as moradias estabelecidas por meio da formação de condomínios edilícios, que se confirma pelos dados levantados na pesquisa de Monteles Júnior (2021) sobre a condominialização de São Luís - MA no período de 2000 a 2020.

De acordo com a pesquisa houve um crescimento de condomínios em bairros com população de alta renda, média renda e baixa renda em detrimento das unidades habitacionais de condomínios com casa térrea. Ao somar os tipos de unidades incluindo todas as divisões por faixa de renda identificou-se a construção de 276 condomínios edilícios e um total de 130 condomínios de casas, ou seja, a predominância desde os anos 2000 pelo fomento, pela construção e opção das pessoas em residir em unidades habitacionais em blocos de apartamentos (Monteles Júnior, 2021).

Relevante destacar que alguns problemas estruturais de construção das unidades e da disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura do entorno foram enfrentados pelas famílias contempladas em alguns dos conjuntos residenciais entregues pela Prefeitura Municipal de São Luís - MA vinculadas ao Programa Minha Casa Minha Vida. Observa-se que as diretrizes de moradia adequada já estavam sendo ditadas pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil desde 2013, e, portanto, deveriam ser seguidas para cumprir o respeito ao respectivo direito.

À época foram noticiados em construção os equipamentos comunitários e/ou públicos em construção para o Residencial Ribeira: “escola com oito salas, posto de saúde, praça urbanizada, centro comunitário e posto policial (Residencial [...], [2022]). Tais estruturas são essenciais para o padrão de características de uma moradia adequada, não bastando apenas à construção de unidades residenciais vinculadas ao cumprimento de um direito à moradia sem as condições necessárias para viabilizar outros direitos complementares: segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

O Residencial Ribeira foi objeto de estudo da dissertação de mestrado de Cordeiro (2020, p. 6) que buscou na pesquisa “a identificação das contradições existentes na participação popular e organização dos elementos da morfologia urbana no Residencial Ribeira”. Segundo o autor, há uma discrepância entre a moradia destinada a pessoas de baixa renda e aquela executada para outras camadas sociais, sobretudo na qualidade dos projetos no que diz respeito à morfologia e ao ambiente construído.

Um aspecto relevante da pesquisa de Cordeiro (2020, p. 26) envolve a discussão da participação popular na produção habitacional social local, pois “ganham espaço programas que atendem ao quantitativo e não focam na complexidade de interesses específicos de quem as utilizará”. Dificilmente um projeto de construção de unidades de habitação social popular, tal como característicos do Programa Minha Casa Minha Vida, se identificará a participação popular no processo decisório na concepção do projeto. O modelo padrão mínimo está estabelecido por meio de Portaria N.º 269/2017 do Ministério das Cidades, no anexo II, que trata das especificações mínimas das unidades habitacionais (Brasil, 2017).

O Programa Minha Casa Minha Vida, em seus diferentes projetos autorizados nos Estados, favorece a redução do déficit habitacional e proporciona as famílias de determinadas faixas de renda a aquisição do imóvel próprio, contudo existe uma troca comercial fruto do capitalismo que é a movimentação do setor da construção civil, com empregabilidade de mão de obra, capaz de alavancar crescimento econômico do país, da produção da habitação como mercadoria, da movimentação de recursos financeiros em empréstimos, subsídios e financiamentos, e do enriquecimento e maximização de lucros pelas empresas privadas.

Neste sentido, aplica-se adequadamente o que Engels (2013, I. 1.400) escreve no livro “A questão da habitação” que:

e claro como a luz do dia que o Estado atual não pode nem quer remediar a praga da habitação. O Estado não passa do poder conjunto organizado das classes possuidoras, dos proprietários e capitalistas contra as classes exploradas, os camponeses e operários. Aquilo que os capitalistas (e aqui só deles se trata, pois nesta questão os proprietários fundiários aparecem igualmente, antes de mais, na sua qualidade de capitalistas), tomados individualmente, não querem, também o seu Estado não quer.

Engels (2013) escreveu este pensamento em 1872 e continua tão atual quanto à época vivenciada pela classe de operários na Alemanha sobre a questão da

habitação, do capital imobiliário e da participação do Estado na formulação de políticas públicas. Toda logística empregada na aplicação do Programa Minha Casa Minha Vida possibilitou a geração de lucros por grandes empresas da construção civil, que após aprendizagem do padrão mínimo a ser ofertado no modelo das unidades habitacionais desenvolveu em grande escala a participação nas contratações com recursos públicos.

A discussão sobre a efetivação dos direitos fundamentais não se restringe à simples violação individual. Ela abrange a complexidade dos impactos negativos que se estendem à coletividade e, de forma mais acentuada, à eficácia vertical, que impõe limites e responsabilidades ao Poder do Estado. É essa relação fundamental entre o cidadão e a atuação estatal que demanda discussões filosóficas, sociológicas, jurídicas e políticas aprofundadas

As denúncias realizadas pelos moradores de diferentes projetos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida no país, especialmente as citadas nos projetos de São Luís - MA, revelam sobre a baixa qualidade dos projetos em detrimento do real objetivo do sonho de inúmeras famílias de uma moradia adequada e de um lar próprio. Cordeiro (2020) cita alguns exemplos da contradição da escolha das construtoras sobre os terrenos das unidades habitacionais e a vontade dos moradores: ausência de diálogo sobre o modelo de moradia, choque cultural e insatisfação com o modelo de moradia, isolamento em função da distância do local das residências com interligação com o centro comercial e de lazer, sensação de abandono pelas políticas públicas de serviços públicos essenciais acessíveis.

Neste sentido, Cordeiro (2020) conclui que há um mercado de grande atuação que industrializa o processo de produção, mas que não atende de forma específica aos interesses dos moradores. Essa situação é exemplificada por todo processo de elaboração do projeto no Residencial Ribeira, bem como a vivência dos moradores após o recebimento das unidades habitacionais.

A conquista da moradia é extremamente cara quando não é cercada por serviços como Residencial Ribeira. O “benefício” do Governo não vem acompanhado de fonte de trabalho, educação, saúde, ambiente sadio, boa vizinhança sendo travada uma luta por condições mínimas de vida urbana. A periferia é um exílio, sem museus, shoppings, universidades, oportunidades. Ainda há muito a ser feito para colocar a cidade “invisível” no mapa (Cordeiro, 2020, p. 86).

Em 29 de janeiro de 2018 o Ministério Público Federal (MPF-MA) promoveu reunião com os representantes da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (Caema), da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo (Semurh), da Secretaria de Governo (Segov) e da Caixa Econômica Federal (CEF) no intuito de “discutir condições infraestruturais do Residencial Ribeira, projeto habitacional do ‘Minha Casa, Minha Vida’, no município de São Luís - MA” (Lima, 2018). Na ocasião o objetivo da reunião era “firmar acordo para que haja adequações no sistema de água e esgoto, assim como na iluminação, pavimentação, equipamentos e espaços de lazer do empreendimento” (Lima, 2018).

Outro exemplo de ocorrência das situações dos conjuntos residenciais entregues no Programa Minha Casa Minha Vida em São Luís - MA foram noticiadas em 2017 com denúncias dos moradores do Residencial Vila Maranhão sobre aspectos relacionados às condições estruturais e de funcionamento nos apartamentos entregues naquele mesmo ano. “Moradores denunciam rachaduras nas paredes, infiltrações e até vazamentos de água do banheiro para a pia da cozinha, a água de esgoto proveniente dos apartamentos de cima está acumulando nas pias” (Moradores [...], 2017). O Residencial Vila Maranhão apresentava problemas comuns do Residencial Ribeira, e especialmente questões do saneamento básico e disponibilidade de água que são essenciais na vida das pessoas.

Em janeiro de 2022 o Residencial Piancó IX sofreu abalos na estrutura de diversos apartamentos, causados pelo desabamento de um muro que atingiu o fundo de algumas unidades (Vieira, 2022). As consequências do desabamento do muro sobre algumas unidades habitacionais foi o estopim para evidenciar aspectos da situação de irregulares do referido residencial, tais como: ocupações irregulares, atraso na entrega das unidades após conclusão das obras, más condições estruturais, necessidade de reforma de unidades, e outros.

Na Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís - MA tramita a distribuição da ação civil pública N.º 0814266-68.2021.8.10.0001 que discute diversas questões problemáticas relacionadas ao Residencial Piancó. A ação civil pública encontra-se em tramitação em grau de recurso, porém já houve sentença condenatória em favor do Estado do Maranhão pelo ressarcimento de danos em função dos reparos no muro de contenção, bem como estipulação de obrigação de fazer para reparo das falhas estruturais (Maranhão, [202-]).

Em muitos casos, a efetivação de direitos fundamentais, como a saúde, a educação ou a moradia, exige a atuação positiva do Estado, ou seja, a prestação de serviços ou a implementação de políticas públicas. Quando há omissão ou falha do Poder Executivo em garantir esses direitos, o Judiciário tem sido frequentemente provocado a intervir, determinando medidas para a sua concretização. Ao assegurar o respeito aos direitos fundamentais, o Judiciário atua como um freio e contrapeso aos demais Poderes, fiscalizando sua atuação e impedindo abusos. Essa função é vital para a manutenção do Estado Democrático de Direito, onde o Poder não é absoluto e está sempre limitado pela Constituição e pelos direitos dos cidadãos.

Na análise dos projetos de construção de moradias vinculados às políticas habitacionais da Prefeitura Municipal de São Luís - MA observasse que os citados neste trabalho obtiveram recursos oriundo do Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal criado em 2009. Além disso, identifica-se também algumas debilidades na atuação do Poder Público neste segmento em ofertar unidades habitacionais sem concretizar o conceito de moradia adequada. Tal situação se confirma pela intervenção do Ministério Público Federal do Maranhão na proposição de termo de acordo para melhoria de aspectos estruturais do Residencial Ribeira na zona rural de São Luís - MA.

Com relação ao período de 2021 a 2024 não foram localizados na página da internet da Prefeitura Municipal de São Luís - MA informações sobre a entrega de unidades habitacionais relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida. Foram identificados editais nos seguintes períodos relativos à inscrição: a) 2021 – Edital para inscrição do cadastro habitacional de interesse social do Centro Histórico; b) 2022 – Edital para inscrição, seleção e sorteio no Residencial Mato Grosso 1, 2 e 3.

O Residencial Mato Grosso contempla 3.000 moradias no formato de casas térreas vinculadas ao programa Casa Verde e Amarela, do então Governo Federal de 2019 a 2023. Os ambientes residenciais são compostos por dois quartos, sala, banheiro, cozinha e lavanderia integrada, distribuídos no Residencial Mato Grosso I, II e III (São Luís, 2023). Embora o chamamento para inscrição tenha iniciado em 2022 até setembro de 2023 a Prefeitura Municipal de São Luís - MA ainda estava expedindo edital para novas convocações, tendo em vista pendências com a entrega da documentação (Mais [...], 2023).

E em 2024 ainda existem pendências para finalização da entrega das unidades habitacionais do Residencial Mato Grosso, cuja construção foi iniciada em 2003. A

última publicação relativa à convocação de candidatos beneficiários das unidades foi publicada em 25 de março de 2024 e não consta quaisquer informações sobre a entrega das unidades para seus beneficiários. Em notícia atualizada em 12 de janeiro de 2024 na página do Secretário-Executivo do Ministério das Cidades, Hildo Rocha, as casas estavam praticamente prontas, a construção dos equipamentos sociais avançada, pendentes ainda a conclusão de uma creche, uma escola do ensino fundamental, a avenida de acesso, a sinalização e a disponibilização de linhas de ônibus (Hildo [...], 2024).

O relato do Secretário-Executivo do Ministério das Cidades no tocante ao Residencial Mato Grosso confirma os aspectos vivenciados pelos moradores do Residencial Ribeira quando se sentem excluídos e lançados fora do espaço da cidade. O maior residencial (Mato Grosso) em construção da cidade de São Luís - MA enfrenta desafios urgentes como implantação de via de acesso e disponibilização de linha de ônibus, demonstrando que requisitos básicos do conceito de moradia adequada não foram atendidos na concepção inicial do projeto, confirmando na realidade o que Cordeiro (2020) discorreu sobre as contradições da habitação social, da participação popular e da morfologia urbana sob o enfoque da análise do Residencial Ribeira em São Luís - MA.

Na pesquisa dos projetos habitacionais dos últimos dez anos realizados pela Prefeitura Municipal de São Luís - MA identificou-se que todos estão vinculados aos recursos do Governo Federal obtidos por programa de habitação, seja Minha Casa Minha Vida ou o Programa Casa Verde e Amarela. Com relação ao Programa Minha Casa Minha Vida cita-se a seguinte crítica de Rodrigues (2013, p. 199) sobre esta política pública:

a política habitacional brasileira tem, historicamente caminhado no sentido oposto ao priorizar a produção privada em todos os seus aspectos, inclusive aquelas financiadas ou subsidiadas com recursos públicos. Hoje o Programa Minha Casa Minha Vida convoca o mercado, para que se ofereça propostas a serem financiadas pelo poder público, se eximindo de seu papel de planejar, projetar e implementar as políticas habitacionais.

Para complementar sobre a crítica realizada por Rodrigues (2013) sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, elegeu-se uma citação do autor Cordeiro (2020, p. 58) que discorre sobre a política habitacional do país e suas implicações:

o processo de marginalização da população começa desde o seu não envolvimento direto nas políticas públicas, sendo manipulado pelo pensamento capitalista que emprega a modernidade expandindo as cidades a níveis industriais, como acontece em períodos distintos no Brasil fomentados políticas governamentais, a exemplo BNH, que proporcionou a repetição massiva de conjuntos habitacionais em décadas anteriores, e a exemplo recente do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, que possibilitou a execução de conjuntos muito semelhantes como o Residencial Ribeira.

Assim os projetos habitacionais propostos pelo poder público em São Luís - MA estão alinhados com as diretrizes do Governo Federal para contribuir com a concretização da garantia do direito à moradia de diversas famílias, contudo tais projetos têm fortalecido o modelo capitalista de interesses e de construção das grandes empresas de construção civil do país e local que não cumprem todos os requisitos do conceito de moradia adequada, e cujas consequências refletem na perspectiva de uma cidade sustentável.

Consoante com a pesquisa bibliográfica diversos dos conjuntos residenciais de São Luís - MA apresentaram posteriormente problemas estruturais relacionados a algum dos aspectos do conceito de moradia adequada, seja: segurança da posse, de disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, de economicidade, de habitabilidade, de acessibilidade, de localização e de adequação cultural.

Assim, o direito à moradia está sendo oportunizado na cidade de São Luís - MA por meio dos projetos habitacionais populares financiados por recursos de programas federais, no entanto a expectativa conceitual de moradia adequada difere da realidade das vivências dos moradores e até das condições estruturais de construção e localização das unidades habitacionais dos residenciais. Diante do exposto, percebe-se que a mera oferta de unidades habitacionais, mesmo que financiada por programas federais, não garante a eficácia plena do direito fundamental à moradia adequada em São Luís - MA. A dissonância entre a expectativa conceitual de moradia e a realidade vivida pelos beneficiários, incluindo as condições estruturais e a localização dos residenciais, ressalta que a eficácia dos direitos fundamentais transcende a esfera da formalização.

Ela demanda a concretização material e a conformidade com as reais necessidades e o imaginário dos cidadãos. Nesse cenário, a busca por alternativas como a produção autogestionária emerge como um caminho promissor para superar essas lacunas, assegurando que o direito à moradia não seja apenas um conceito legal, mas uma vivência digna e efetiva para a coletividade. Neste sentido, no próximo

tópico discute-se a proposição da produção autogestionária como alternativa para eficácia horizontal do conceito de moradia adequada presente na legislação, nas proposições do poder público e no imaginário dos cidadãos.

3.3 A proposta autogestionária na habitação no Brasil e algumas experiências de produção de unidades habitacionais

Uma alternativa ao modelo capitalista de construção de projetos habitacionais financiados pelo poder público encontra-se na proposta de produção autogestionária de unidades habitacionais de moradia popular. Com relação aos proponentes de autogestão no país Rodrigues (2013) destaca que os movimentos populares de luta por moradia têm atuado no Brasil desde a década de 80 e são protagonistas na construção legal e institucional recente da política urbana e habitacional brasileira.

Considerando a alternativa da produção autogestionária de unidades habitacionais, percebe-se um avanço na eficácia horizontal dos direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia. Ao empoderar os movimentos populares de luta por moradia, que atuam no Brasil desde a década de 80, a autogestão reconhece e valoriza a capacidade de organização dos próprios cidadãos. Isso significa que a efetivação do direito à moradia não se limita à relação vertical com o Estado, mas se estende às relações privadas e entre particulares, onde a colaboração, a participação ativa e a iniciativa da sociedade civil se tornam protagonistas. Dessa forma, a proposta não apenas complementa as políticas públicas, mas também solidifica a ideia de que os direitos fundamentais devem permear todas as esferas da sociedade, sendo construídos e garantidos de forma coletiva e horizontal.

O sistema de governança integrado por Estado, pelo setor privado e pela sociedade civil em seus diferentes papéis têm contribuído ou prejudicado para o alcance da concretização do direito à moradia adequada no país. Baseado em seus interesses cada um destes segmentos ocupa um espaço de atuação na política habitacional do país. Deste modo, uma balança de forças se estabelece para fortalecer poderes de um grupo ou emergir condições para novas idealizações mais participativas e democráticas.

Assim, surge a atuação dos movimentos populares, principalmente após o encerramento do período da ditadura militar, que defendem as lutas sociais no Brasil por moradia e a proposta autogestionária como um dos caminhos para eficácia

horizontal do direito à moradia digna. Neste sentido, o que se espera com a proposta autogestionária?

A proposta autogestionária de produção habitacional no Brasil nasce junto com o processo de redemocratização, com o fim da ditadura militar incorporando os princípios de construção de poder popular, descentralização do poder e disseminação da economia solidária, por meio de um processo de produção não mercantil que valoriza a moradia como direito e a cidade como território de realização de direitos (Rodrigues, 2013, p. 199).

A produção autogestionária proposta pelos movimentos populares emerge como uma ruptura com toda arquitetura do mercado de imobiliário voltado para a maximização de lucros e pela concentração de riqueza nas grandes construtoras de empreendimentos. A autogestão da produção habitacional pelos movimentos de lutas por moradia é uma proposta que carrega muita ideologia do social, do coletivo, da participação, do empoderamento, da solidariedade, do cooperativismo.

Qual entendimento de autogestão na produção de unidades habitacionais? Segundo Rodrigues (2013), a definição de autogestão refere-se a ações em que a produção de moradias ou a urbanização de uma área são controladas pelos movimentos populares, associações e cooperativas, por meio do gerenciamento dos recursos públicos e da própria obra.

Os protagonistas dessa autogestão na área habitacional são os membros, os associados, os apoiadores das entidades e os beneficiários dos projetos, cuja finalidade seja a produção de unidades habitacionais com características específicas deste modelo. Rodrigues (2013, p. 31) explica sobre a proposta da autogestão na habitação de uma forma exemplificativa das ações:

de modo geral, são qualificados como autogestionários os processos em que a própria comunidade gerencia a produção da solução relacionada à sua habitação. Fala-se aqui de experiências que não são totalmente autônomas, mas que se inserem, de alguma forma, dentro da política pública de habitação e contam com financiamento e/ou subsídio estatal. Nessa proposta, a comunidade tem sob seu controle todas as etapas para produzir a solução, desde a definição do terreno, projeto, da assessoria técnica que os acompanhará, forma de construção, compra de materiais, contratação de mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária.

É relevante ressaltar que a produção habitacional autogestionária quando manusear projetos com recursos públicos cumpre obrigações legais pertinentes aos princípios e legislação exigidos na contratação pela administração pública. A liberdade

existente na autogestão da habitação revela-se na construção participativa do projeto, da execução e da entrega dos imóveis, que para este modelo de construção de projetos residenciais é fundamental, por caracterizar a própria definição de autogestão na área habitacional pelos movimentos populares.

Em análise de outras contribuições sobre o entendimento da autogestão na área da habitação, cita-se as contribuições de Cordeiro (2020, p. 30):

na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. Na autogestão desaparece a diferença entre administradores e administrados, visto que nela ocorre a autoadministração. A autogestão resulta da diluição do poder entre os membros em oposição ao processo de marginalização presente na política habitacional brasileira.

Um aspecto de destaque da proposta da autogestão é a relação de paridade entre os dirigentes da condução do projeto residencial e os futuros beneficiários, tendo em vista a ativa participação dos moradores vindouros nas definições essenciais de cada etapa do processo, bem como na atuação de estratégias para enfrentamento de adversidades advindas ao longo da execução e conclusão do projeto residencial.

A eficácia horizontal dos direitos fundamentais, especialmente quanto ao direito à moradia, é significativamente fortalecida pela participação ativa dos cidadãos. Ao transcender a mera dependência das políticas estatais, a atuação direta da sociedade civil, por meio de movimentos sociais e iniciativas de autogestão, demonstra que a efetivação desse direito não se restringe à relação vertical entre indivíduo e Estado.

Ou seja, sem o protagonismo da sociedade, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais tenderia a ser menos efetiva, pois dependeria quase que exclusivamente da iniciativa estatal para sua concretização. É a mobilização e a participação ativa da sociedade que dão vida e força a esse princípio, garantindo que os direitos não sejam violados nem mesmo nas interações do dia a dia.

Pelo contrário, ela se manifesta nas relações entre os próprios particulares, onde a colaboração, o engajamento comunitário e a construção coletiva de soluções habitacionais se tornam pilares. Essa participação cidadã não só complementa, mas também aprimora e democratiza o acesso à moradia digna, assegurando que as necessidades e aspirações dos moradores estejam no centro do processo, validando a ideia de que os direitos fundamentais são construções sociais que demandam o protagonismo de todos.

A União Nacional por Moradia Popular (UNMP), cuja articulação teve início em 1989 durante o período de redemocratização do país, tem como objetivo encadear e mobilizar os movimentos de moradia, lutar pelo direito à moradia, pela reforma urbana e pela autogestão, a fim de resgatar a esperança da população rumo a uma sociedade sem exclusão social (União Nacional por Moradia Popular, [202-]b). Em sua página na internet possui uma abordagem sobre o que é o modelo da autogestão na habitação, bem como disponibiliza em diversas abas conteúdos sobre as experiências, os programas habitacionais, os materiais escritos como apoio e outros.

Segundo consta na página da União Nacional por Moradia Popular ([202-]a) a autogestão na habitação é:

a própria comunidade gerindo o processo de solução para sua habitação. É a comunidade organizada, em movimentos populares, associações e cooperativas, que decide a solução para sua própria habitação, seja em ações de produção habitacional ou na urbanização de uma área. Em etapas como a definição do terreno, o projeto, a escolha da equipe técnica ou as formas de construção, a autogestão é também o controle dos recursos públicos e da obra pela própria comunidade. É a organização da vida comunitária e a realização do direito à moradia adequada.

Na explicação de autogestão na produção habitacional da União por Moradia Popular observa-se o emprego repetitivo da palavra comunidade, apresentando esta como protagonista do processo. Outro aspecto relevante da abordagem da autogestão é o sentido do direito à moradia, que deve ser adequada. Ou seja, não se trata de uma construção habitacional pronta entrega, mas de uma elaboração idealizada em conjunto e em parceria que atende os critérios do conceito de moradia adequada.

Sobre a autogestão como uma das modalidades de construção o Ministério das Cidades expediu a Instrução Normativa N.º 12, de 7 de junho de 2018 (Brasil, 2018), no qual traz o entendimento da referida modalidade. A seguir apresenta-se o conceito de autogestão empregado:

5. REGIMES DE CONSTRUÇÃO

5.1. Sob Autogestão: É a utilização exclusiva de meios próprios da EO ou dos beneficiários para a gestão da produção das UH, conjugadas ou não com a contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários, nos seguintes regimes construtivos, de forma exclusiva ou conjugados: a) autoconstrução: cada beneficiário produz sua UH; b) mutirão ou ajuda mútua: todos os beneficiários produzem todas as UH; c) administração direta: a EO, com a anuência da CAO, contrata profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários.

A definição de autogestão designado na Instrução Normativa N.º 14 do Ministério das Cidades é técnica, tendo em vista ser um documento norteador e destinado para compreensão dos regimes construtivos. Importante destacar a obrigatoriedade da contratação de assessoria técnica compatível ao projeto proposto, pois embora predomine o protagonismo da comunidade há necessidade e obrigatoriedade de profissionais habilitados e capacitados para assessoria técnica dos projetos.

A autogestão emerge como uma alternativa na produção de moradias populares, pois não só empodera as comunidades ao inseri-las ativamente no processo construtivo, mas também consolida a efetivação dos direitos fundamentais. Ao transcender a mera provisão estatal, essa abordagem fortalece a eficácia horizontal dos direitos, garantindo que a moradia adequada se concretize por meio da colaboração e do protagonismo cidadão, alinhando a realidade das construções às reais necessidades dos beneficiários.

Mineiro (2017) salienta que, na autogestão da produção de moradia, o objetivo principal é o protagonismo das famílias na gestão do processo de produção dos empreendimentos. Ele aponta que essa gestão é realizada sem finalidade de lucro e se baseia em relações contratuais estabelecidas com o Estado. Da afirmação infere-se a ratificação do protagonismo das lideranças e beneficiários na gestão do processo de construção de moradias populares.

De acordo com Bordenave (2023), a autogestão refere-se a todo o processo e está associada à noção de que o grupo é responsável por sua própria gestão. O autor acrescenta que, nesse modelo, todas as decisões devem ser tomadas coletivamente, o que geralmente ocorre por meio de assembleias. Uma palavra comum citada nos diferentes posicionamentos sobre a autogestão no texto traz a noção da coletividade na condução e concretização do processo como solução alternativa para colaborar com minimização do déficit habitacional.

Como contribuição sobre o que é a autogestão promovida pelos movimentos sociais extrai-se trecho do artigo de Lazarini (2023, p. 17) sobre as estratégias das mulheres dos movimentos de moradia frente a Covid-19 no Brasil e na Argentina:

os movimentos sociais cujo objetivo é a produção por autogestão dos conjuntos habitacionais com recursos públicos, têm como pressuposto a auto-organização popular. Reivindicam a escolha da terra, a elaboração do projeto junto a uma assessoria técnica própria e programas públicos onde possam autogerir os recursos estatais. O processo de produção da moradia cumpre papel central na formação da identidade coletiva e o canteiro de obras é uma espécie de laboratório (político e social, com limites e contradições) onde várias formas de relações sociais são experienciadas.

Na questão da coletividade na produção habitacional por meio da autogestão citado por Lazarini (2023) além das características comuns encontradas nas explicações anteriores, destaca-se neste contexto o papel assumido pelas mulheres de liderança, força e ativismo na reivindicação do direito à moradia adequada. As mulheres avançaram bastante no engajamento dos movimentos de luta em todos os setores relacionados à vida, à profissão, ao meio ambiente, aos direitos, à política e quaisquer outros campos de atuação das mulheres.

Lazarini (2023, p. 20) comentando sobre sua experiência como assessora técnica aos movimentos de luta por moradia no Brasil, bem como com base em sua pesquisa de mestrado concluiu que:

as estratégias espaciais das mulheres dos movimentos populares de luta por moradia tanto no Brasil quanto na Argentina obedeceram a lógicas coletivistas, solidárias, comunitárias e, muitas vezes, desmercantilizadas. Também percebemos, de forma correlata, que tanto o setor organizativo dos movimentos sociais populares, quanto as mulheres participantes destes movimentos, foram sujeitos fundamentais e tiveram papéis determinantes no contexto da pandemia.

O envolvimento e participação das mulheres na produção de construções de moradias de forma alternativa ao modelo capitalista têm ocorrido ao longo dos tempos e paulatinamente, expressado como um papel fundamental e determinante. Ou seja, não é um mero engajamento numérico ou de acompanhamento de massa, mas uma marca de essencialidade e participação ativa no processo decisório de complexos processos de auto-organização de unidades habitacionais populares.

Sobre a relevância do papel das mulheres na proposta de autogestão na construção de unidades habitacionais, Rodrigues (2013) comenta que a expressiva participação das mulheres nas associações e cooperativas é uma característica presente em diversos processos autogestionários. Rodrigues (2013) cita três empreendimentos (Orquídeas 1, 2 e 3) localizados em Manaus (AM) que foram

obtidos recursos públicos pela Entidade Movimento Mulheres Orquídeas para construção de 600 casas.

Historicamente à frente da organização comunitária e das demandas sociais, as mulheres ocupam um papel de liderança nas ocupações e nos movimentos por moradia, muitas vezes impulsionadas pela responsabilidade de prover e cuidar de suas famílias. São elas que, com frequência, enfrentam diretamente a violência da remoção, negociam com as autoridades e articulam as necessidades do lar e da comunidade.

Essa atuação não apenas ressalta sua capacidade de resistência e articulação política, mas também evidencia como a questão da moradia se entrelaça profundamente com as questões de gênero, uma vez que a insegurança habitacional afeta desproporcionalmente as mulheres e as crianças. O protagonismo feminino, portanto, não é apenas um aspecto da luta, mas um impulsionador para a efetivação do direito à moradia em suas múltiplas dimensões, garantindo que as soluções propostas reflitam as necessidades reais e cotidianas das famílias.

Assim, compreende-se que a produção habitacional de autogestão promovida pelos movimentos sociais apresenta uma relação horizontal de poder, parceria e liderança compartilhada por homens e mulheres. Nela, ambos exercem atribuições, responsabilidades e trabalhos em um contexto de relações sociais de cooperação, do respeito, do cuidado, de valorização, de consciência coletiva e outros. Neste sentido, elencou-se algumas experiências de projetos de autogestão executados no Brasil desde 2006 e que foram objeto de pesquisa em trabalhos de mestrado, artigos científicos e experiências concretas de entidades. Rodrigues (2013) pesquisou 40 empreendimentos contratados ou em fase de contratação no período de 2006 a 2012, a saber, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Lista dos empreendimentos pesquisados por Rodrigues (2013)

Nome	Município	Entidade	Total de UH
Orquídeas 1, 2 e 3	Manaus (AM)	Movimento Mulheres Orquídeas	600 Casas
Residencial Mangabeira e Loteamento Monte Alegre II	Feira de Santana (BA)	UMP-BA	300 Apartamentos e 150 Casas
Eldorado Oeste I, II, III e IV	Goiânia-GO	UEMP-GO	600 Casas
Silvia Cantanhede, Maria Firmina I e II,	Paço do Lumiar (MA)	Associação Apoio à Moradia	490 Casas
João do Vale I e II	São Luís - MA	Associação Apoio à Moradia	250 Casas
Santa Clara, Jardim Primavera, Jardim São Carlos e Estação	Alfenas (MG)	AH Alfenas	246 Casas
Parque das Águas I e II	Ipatinga (MG)	Associação Habitacional de Ipatinga	304 Apartamentos
Alto do Moura I e II	Caruaru (PE)	AAST	206 Casas
Nossa Prata 3, 6 e 7	Paulista (PE)	AAST	570 Casas
Orlando Bacarin e Afonso Pena	Apucarana (PR)	UMP PR	520 Casas
A Força da União II	Curitiba (PR)	A Força de Um Poder Maior	370 Apartamentos
Cooperativa Esperança	Rio de Janeiro (RJ)	Fundação Bento Rubião	70 Casas
Sonia Maria	Diadema (SP)	ALMUL	60 Apartamentos
Vila de São Miguel	Itaquaquetuba (SP)	Centro Promoção Humana	140 Apartamentos
CR Vila Patrimonial e CR Santa Sofia	São Paulo (SP)	MOHAS	276 Apartamentos
Florestan Fernandes e José Maria Amaral	São Paulo (SP)	Movimento ST Leste I	396 Apartamentos
Alexios Jafet I	São Paulo (SP)	Anjos da Paz	384 Apartamentos
Alexios Jafet II	São Paulo (SP)	Noroeste	420 Apartamentos
Alexios Jafet III	São Paulo (SP)	AHD	300 Apartamentos
Zorilda Maria dos Santos	Suzano (SP)	CEMOS	80 Casas
Tania Maria e 5 de Dezembro	Suzano (SP)	Associação Jardim Miriam	144 Apartamentos

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2013)

A União Estadual por Moradia Popular no Maranhão (União Nacional por Moradia Popular, 2008) cita como projetos de autogestão executados pela entidade, fundada em dezembro de 2003: Residencial Zumbi dos Palmares, Vila Zeni,

Residencial Vitória, Residencial Ana Jansen, Residencial Canudos, Residencial João do Vale I e II, Residencial Maria Firmina I e II, Residencial Silvia Cantanhede, Residencial Magno Cruz I e II.

A tabela com dados extraídos de Rodrigues (2013) e da página da UNMP-MA são apenas parte de um pequeno recorte de alguns exemplos de projetos de autogestão distribuídos por todo território nacional. Citadas algumas experiências, outra abordagem nos processos autogestionários de produção de unidades habitacionais populares para se debater é sobre quais aspectos esta modalidade tem um diferencial em relação às construções tradicionais do mercado imobiliário das construtoras. Rodrigues (2013, p. 25) analisa que:

a proposta autogestionária propõe a melhoria das capacidades econômica, social e política dos setores populares. Além disso, a ação autogestionária empodera a comunidade, qualificando sua interlocução e a prepara para os enfrentamentos com o poder público.

Um enfoque relevante da ação autogestionária na produção de habitação no país é o empoderamento de grupos de comunidades em diferentes localidades, espaços ou características. Na divulgação da última seleção de projetos do Governo Federal comunicados em 10 de abril de 2024 identificou-se essa diversidade de entidades com obtenção de recursos públicos, que reflete empoderamento destas em conquistas como manusear recursos públicos, de autoorganizar processos de construção civil, de valorizar aspectos culturais e comunitários, de ampliar qualidade de vida e obter a concretização do direito à moradia adequada.

O autor Cordeiro (2020) destaca a importância do arquiteto e dos beneficiários como protagonistas de todo processo decisório da proposição e construção das unidades habitacionais. Inclusive Rodrigues (2020, p. 36) cita o exemplo do Projeto COPROMO (Cooperativa Pró-moradia de Osasco) em 1991, no qual “a maioria [dos moradores] desejava apartamento espaçoso de dois quartos, o conceito foi desenvolvido a partir da planta da unidade habitacional”. A seguir trecho da pesquisa de Cordeiro (2020, p. 46) sobre as afirmações acima:

importante reflexão sobre o protagonismo do arquiteto e de quem usufrui do projeto, afirmando a real importância da participação e envolvimento de cada pessoa no processo de desenvolvimento dos conjuntos atuando como os reais protagonistas. O Estado brasileiro ainda não implementa “esse protagonismo” na formulação de sua política habitacional.

O processo inicialmente de autoconstrução de moradias populares no Brasil para posteriormente ampliar para autogestão surge em contraponto à financeirização do mercado imobiliário, de projetos autoritários de caráter higienista e excludentes de beneficiários de projetos residenciais populares, a subordinação absoluta do acesso à terra à lógica dos negócios e a precarização do direito à moradia. A autora Bordenave (2023) discorre sobre como a moradia se tornou mercantilizada, sendo a habitação um componente integrado a um mercado financeiro globalizado, afetando sobremaneira o exercício do direito à moradia adequada no mundo todo.

Assim, surge pelos movimentos de luta por moradia a iniciativa da existência de uma lei para um Programa Nacional de Moradia por Autogestão. “Essa proposta decorre de uma sugestão da União Nacional por Moradia Popular aprovada em 2021 pela Comissão de Legislação Participativa, que, em razão disso, assumiu a autoria da iniciativa na Câmara” (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). Trata-se do Projeto de Lei N.º 4.216/21 que discute a criação do referido Programa “e define as diretrizes para o associativismo e o cooperativismo habitacionais, para estimular essas práticas” (Comissão de Legislação Participativa, 2021b).

Relevante mencionar no contexto de proposições de projetos de lei, a atuação nos anos 90 da União Nacional por Moradia Popular e outras entidades que fomentaram o debate do Projeto de Lei N.º 2710/92, que resultou no “primeiro texto oriundo de iniciativa popular a virar lei, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)” (Carvalho, 2024).

A vivência de entidades, famílias e beneficiários em experiências na luta por moradia popular e na proposição de moradias viabilizadas por meio de autogestão tornou questões sociais relevantes para sociedade no contexto do direito à moradia na criação de lei específica, no caso a Lei Federal N.º 11.124, de 16 de junho de 2005 (Brasil, [2022]), para minimizar efeitos adversos do déficit habitacional no sistema de habitação do país.

Neste sentido, as propostas autogestionárias emergem como forma de apropriação do espaço com responsabilidade social, com princípios da economia solidária, do cooperativismo, da ajuda mútua, da acessibilidade à terra, do cumprimento da função social da propriedade, da inclusão das camadas populares em políticas públicas de habitação.

Tendo apresentado no Capítulo 3 o panorama das políticas públicas habitacionais em São Luís - MA, o breve histórico do desenvolvimento urbano local e

a emergência da autogestão como proposta alternativa de produção de moradia para a população de baixa renda, o presente trabalho se dedica, no Capítulo 4, à análise dos impactos e resultados da produção autogestionária de moradias populares na cidade de São Luís - MA e na região metropolitana do Estado.

Na próxima seção busca-se, portanto, avaliar a efetividade e as contribuições práticas das iniciativas autogestionárias como instrumento da eficácia horizontal do direito social à moradia adequada, considerando sua replicabilidade, impactos e sustentabilidade diante dos complexos desafios identificados e por fim, os caminhos futuros com a tramitação de um projeto de lei nacional para autogestão de moradias populares.

4 ANÁLISE DOS IMPACTOS E RESULTADOS DE AÇÃO AUTOGESTIONÁRIA DE MORADIAS POPULARES NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS - MA

Na produção autogestionária de moradias, a avaliação assume um papel central e abrangente. Ela não se limita a uma etapa isolada do planejamento, mas permeia todo o processo, desde a identificação de problemas nas unidades habitacionais e conjuntos, a análise dos impactos na vizinhança e na cidade e até o aprimoramento da gestão da participação cidadã. Essa avaliação global possibilita aprimorar as práticas construtivas, corrigir falhas e potencializar os aspectos positivos para projetos futuros, consolidando a autogestão como um modelo de produção habitacional de eficácia horizontal em constante evolução e aprendizado.

4.1 Avaliação dos resultados das iniciativas autogestionárias na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA

Com base em amostragem dos projetos habitacionais de iniciativas autogestionárias financiadas pelos Programas Crédito Solidário (PCS), Minha Casa Minha Vida Entidades, Selavip, Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA elencou-se aqueles conjuntos habitacionais obtidos recursos pela entidade União por Moradia Popular do Maranhão, em face do pioneirismo na captação de recursos e iniciativas em autogestão de moradias populares.

A entidade tem como razão social o nome Associação Estadual de Apoio a Moradia Popular, opera com CNPJ: 06.039.392/0001-89 e tem sede na Rua do Alecrim, N.º 479, Centro, São Luís - MA, cuja atividade econômica está cadastrado no código de Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) CNAE-S N.º 9430-8/00 que trata de atividades de associações de defesa de direitos sociais.

Dentre os projetos desenvolvidos pela União por Moradia Popular do Maranhão citam-se: a) Silvia Cantanhede, Maria Firmina I, Maria Firmina II, localizados no município de Paço do Lumiar - MA; b) João do Vale I e João do Vale II, Zumbi dos Palmares, Vila Zeni, Residencial Vitória, Residencial Ana Jansen, Residencial Canudos, construídos no município de São Luís - MA; c) Residencial Magno Cruz I e II, localizados no município de São José de Ribamar - MA.

Pela autora Rodrigues (2013) foi realizada pesquisa de Mestrado com análise de quarenta empreendimentos em todo Brasil contratados entre 2006 e 2012 com recursos dos Programas Crédito Solidário (PCS) ou Minha Casa Minha Vida Entidades. Até aquele ano foram identificados cinco projetos construídos pela União por Moradia Popular do Maranhão: a) Silvia Cantanhede, Maria Firmina I, Maria Firmina II, localizados no município de Paço do Lumiar - MA; b) João do Vale I e João do Vale II, construídos no município de São Luís - MA.

Do ano de 2012 da referida pesquisa já foram acrescentados outros projetos desenvolvidos pela União por Moradia Popular do Maranhão, sendo eles: Zumbi dos Palmares, Vila Zeni, Residencial Vitória, Residencial Ana Jansen, Residencial Canudos, Residencial Magno Cruz I e II (União Nacional por Moradia Popular, 2014). Estes empreendimentos estão localizados na capital São Luís - MA e no município de São José de Ribamar - MA. Os municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande São Luís - MA têm distâncias e limites muito próximos, o que favorece o deslocamento e moradia entre os diferentes municípios.

Observa-se que as iniciativas de produção autogestionária independente da entidade que obteve o financiamento no Estado do Maranhão tem apresentado uma ascendência e presença no mercado habitacional estadual. São empreendimentos voltados para acessibilidade de moradias por um perfil de pessoas cujos requisitos e as condições tornam-se mais favoráveis na concretização do sonho da casa própria.

Assim, no contexto do Maranhão, a crescente ascendência da produção autogestionária de moradias populares demonstra uma expansão da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Ao observar que essas iniciativas, independentemente da entidade financiadora, têm facilitado o acesso à casa própria para um perfil de pessoas com requisitos e condições mais favoráveis, fica evidente que a concretização do direito à moradia vai além da intervenção estatal direta. Isso sublinha a importância das relações entre particulares e a sociedade civil organizada na promoção e garantia desses direitos. A autogestão no Estado não apenas complementa o mercado habitacional, mas também ativa um modelo de efetivação que depende da ação coletiva e do protagonismo dos próprios cidadãos, refletindo uma cidadania mais ativa e autônoma na busca por seus direitos.

A pesquisadora Rodrigues (2013) sobre a produção autogestionária no país avaliou que a luta inicial dos movimentos era buscar a desapropriação de uma área ou a destinação de áreas públicas para programas habitacionais. Neste sentido,

instrumentos jurídicos existem no ordenamento jurídico pátrio no tocante a desapropriação, a exemplo: a) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 5º, inciso XXIV, que trata da desapropriação por necessidade, ou utilidade pública ou interesse social (Brasil, [2024a]); b) Decreto-Lei N.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação para utilidade pública (Brasil, [2023]); c) Lei N.º 4.132, de 10 de setembro de 1962, com a definição dos casos de desapropriação por interesse social, bem como sobre sua aplicação (Brasil, [2023b]); d) Lei N.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal (Brasil, [2024a]).

Destaca-se que no Decreto-Lei N.º 3.365/1941 não há menção expressa de casos de utilidade pública destinados à moradia ou aos programas habitacionais, sendo tal aspecto enquadrado no artigo 5º, letra “p”: “os demais casos previstos por leis especiais” (Brasil, [2023c]). Na Constituição Federal de 1988 foi resguardado o dispositivo já contido desde a Constituição do Brasil de 1891 no rol de direitos individuais, elencado no artigo 72, parágrafo 17 sobre “a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (Brasil, [1926]).

Frisa-se que na Constituição de 1937 o dispositivo relativo à desapropriação foi suspenso pelo Decreto N.º 10.358, de 1942 (Brasil, [1945]). Na Constituição de 1946 o texto avançou ao prever a desapropriação por interesse social (Brasil, [1966]) e desde então as Constituições posteriores de 1967 (Brasil, [1971]) e 1988 (Brasil, [2024a]) incluíram vários tópicos constitucionais relacionados à desapropriação na política urbana, na política agrícola e fundiária e da reforma agrária, e na cultura com a proteção do patrimônio cultural brasileiro.

Com base no diagnóstico sobre os empreendimentos catalogados por Rodrigues (2013) na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA identificam-se as seguintes características pesquisadas, que são comuns a todos os projetos: a) foram captados pela mesma entidade; b) estão localizados na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA; c) são integrantes da modalidade de aquisição e construção; d) pertencem ao regime de construção via administração direta; e) constituem unidades habitacionais no formato de casa térrea. As diferenças se encontram nas etapas de construção e o tipo de programa do financiamento, nos quais quatro dos empreendimentos estavam concluídas as obras e foram contemplados no Programa Crédito Solidário (PCS), enquanto estava pendente apenas o conjunto Sílvia

Cantanhede que estava com a obra em andamento e recebeu recursos do programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E).

Na avaliação de Rodrigues (2013) os empreendimentos estavam localizados em áreas periféricas e distantes do centro da capital São Luís - MA. Constatou na referida pesquisa que foi identificado que “no quesito zoneamento, 75% dos [quarenta] terrenos dos empreendimentos encontravam-se em Zeis” (Rodrigues, 2013, p. 177). Sendo um caso maranhense, o empreendimento João Vale que após aprovado projeto pela Prefeitura, ter ocorrido a aquisição do terreno pela Caixa e iniciada a obra foi verificado que o terreno se encontrava localizado em zona de preservação ambiental. Diante de tal situação no qual toda uma estrutura já havia sido formatada se obteve como saída a alteração da lei de zoneamento pela Câmara Municipal de São Luís - MA, ou seja, a intervenção por meio de lei para corrigir questões sociais irregulares perceptíveis com um estudo de impacto ambiental.

Em um comparativo dos projetos de autogestão da pesquisa desenvolvidos pelas entidades e especificamente aplicado à realidade maranhense aponta-se que houve uma preferência ou experiência adquirida em atuar em áreas geográficas de regiões metropolitanas ou grandes cidades. Além disso, a prevalência da opção do regime de construção pela administração direta, que equivale ao contexto de gerenciar a produção do empreendimento, revela os princípios norteadores do movimento de autogestão no qual os associados têm uma atuação ativa e participativa no desenvolvimento do projeto.

Na maioria dos projetos houve a aquisição do terreno a partir dos próprios recursos disponibilizados nos programas, porque não é comum que uma entidade com o propósito de apoiar os movimentos em prol do direito à moradia acumule terrenos, até mesmo porque os editais são voláteis a depender da forma de gestão governamental do executivo e não há garantias atuais do êxito da entidade em ser contemplado um projeto em modalidades de financiamento dos atuais programas.

Além disso, um aspecto crítico enfrentado pelas entidades e que caracteriza a predominância da aquisição de terrenos em áreas periféricas, ocorre em virtude da especulação imobiliária. Em diagnóstico da pesquisa Rodrigues (2023, p. 161) expõe que: “os terrenos que não servirem ao mercado de alto padrão ou renda média podem ser utilizados pelo segmento econômico, financiado pelo MCMV”. O quantitativo de recursos dos programas força a gestão das entidades a buscar alternativas que

possam contemplar a aquisição do terreno e ainda construir naquele espaço justamente nas áreas remanescentes de interesse capitalista.

Essas áreas periféricas são marcadas pelas desigualdades de condições de infraestrutura, de acesso a equipamentos e serviços públicos, de menor qualidade de vida comparada a região central, de oportunidades de trabalho e renda, do alcance de políticas públicas e até mesmo do sofrimento de impactos ambientais. O que se contrapõe ao conceito de moradia adequada almejado pela ONU, por países engajados e pelos seguidores dos princípios e diretrizes da produção de moradias por autogestão. Contudo, essa proposta de construção também pode corroborar para reverter alguns desses aspectos negativos herdados da evolução histórica das cidades, justamente por meio do desencadeamento de impactos positivos imbuídos neste propósito de viabilidade do direito à moradia para camadas populares.

Finalizando alguns aspectos da localização e infraestrutura pesquisados por Rodrigues (2013) verificou-se que a maioria dos empreendimentos tem uma infraestrutura básica, como rede de abastecimento de água e energia. Além desses, também se identificou existência de rede de ensino nas proximidades dos empreendidos, bem como a disponibilidade de linhas regulares de ônibus e setor de comércio e serviços nas proximidades.

Em conformidade com o documento publicado pela União por Moradia Popular do Maranhão identificou-se que foram construídas 250 unidades habitacionais no Residencial João do Vale I e II, sendo que cada unidade teve um custo de R\$ 15.000, que englobou o valor da aquisição do terreno e a construção. O investimento total do valor da obra resultou em um aporte de R\$ 3.750.000 (Brasil, 2007). O custo da unidade representou um valor bastante acessível para as famílias beneficiadas, que não condiz com a realidade do mercado tradicional, cuja venda de uma unidade habitacional nova custaria um numerário bem superior ao atingido pela associação para com seus beneficiados.

Em 17 de dezembro de 2022, após 15 anos de espera, foi realizada pela Prefeitura de São Luís - MA a entrega dos títulos de propriedade dos imóveis construídos pela UNMP-MA aos moradores dos conjuntos João do Vale I e II (São Luís, 2022). A seguir uma fala do presidente do Tribunal de Justiça do Maranhão à época, Desembargador Paulo Sérgio Velten Pereira, no evento sobre a entrega de títulos de propriedade:

o município é um protagonista nesse processo, que conta com o apoio do Poder Judiciário. É uma alegria estar aqui hoje, nesse momento que representa a matriz de todos os direitos porque, na medida em que se reconhece o título, o Poder Público tem a possibilidade de, agora, entrar com Políticas Públicas importantes que estabelecem e desenvolvem o ambiente urbano e as políticas de desenvolvimento da cidade, e portanto, todos estão de parabéns (São Luís, 2022).

Tal registro do então presidente do Tribunal de Justiça do Maranhão evidencia que uma casa com padrões básicos de estrutura é entregue para o público-alvo, mas existem outras questões estruturais que perpassam pela obtenção de outros direitos básicos como a segurança jurídica das famílias em relação ao título de propriedade de seu bem. E tal processo de regularização fundiária ultrapassou uma década de tramitação de providências com documentação na prefeitura e em cartório, estudo de perfil socioeconômico e ambiental, cadastro de moradores, até a finalização com a concessão do título à população.

O Residencial Maria Firmina I e II tiveram as obras inauguradas em 11 de março de 2009, no qual foram contemplados projetos para construção de 340 casas via financiamento através do Programa Crédito Solidário do Fundo de Desenvolvimento Social (UNPM, 2009). Em notícia de 2023 pelo Governo do Estado do Maranhão foi anunciada a entrega de pavimentação de concreto no Residencial Maria Firmina II (Maranhão, 2023). E publicações em redes sociais de moradores do residencial em 2025 informam sobre pendências com pavimentação de avenidas e ruas do local. Tal situação retrata que as unidades habitacionais são entregues em condições de habitabilidade, mas não em plenitude de uma moradia adequada com todos os recursos ambientais e sociais disponíveis.

O Residencial Sílvia Cantanhede localizado na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA no município de Paço do Lumiar - MA foi construído para abrigar 150 unidades de casas via financiamento Minha Casa Minha Vida Entidades. Localizou-se uma publicação do Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar, de 31 de dezembro de 2024 com a publicação da Lei Complementar N.º 6, de 30 de dezembro de 2024, que dispõe sobre a atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) do valor do metro quadrado dos terrenos localizados no município (Paço do Lumiar, 2024).

O metro quadrado dos residenciais Maria Firmina I, Maria Firmina II, Sílvia Cantanhede custam R\$ 47,13 (Paço do Lumiar, 2024). A metragem mínima de uma casa estabelecida no programa Minha Casa Minha Vida é de 40 metros quadrados.

Ou seja, o valor do custo unitário do terreno nesses residenciais totaliza R\$ 1.885,20 (um mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos). Um dos impactos negativos deste tipo de construção via autogestão cita-se com base nesta verificação é a desvalorização imobiliária dos imóveis, localizados em áreas afastadas e carentes de infraestrutura e serviços públicos.

Já com relação aos empreendimentos não catalogados na pesquisa de Rodrigues (2013), mas realizados pela União por Moradia Popular do Maranhão, citam-se as seguintes características no Quadro 3:

Quadro 3 – Lista de empreendimentos executados pela UNMP-MA

Nome do Projeto	Famílias beneficiadas	Programa Habitacional	Órgãos envolvidos	Situação Atual
Zumbi dos Palmares	196	Hab Brasil	Federal	Concluída
Vila Zeni	104	Hab Brasil	Federal	Concluída
Residencial Vitória	25	Selavip	Internacional	Concluída
Residencial Ana Jansen	500	PSH	Federal	Concluída
Residencial Canudos	1100	PSH	Federal	Concluída
Residencial Magno Cruz I e II	400	PCMV-E	Federal	Concluída

Fonte: UNMP (2014)

O Residencial Magno Cruz I e II estão localizados na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA no município de São José de Ribamar - MA. A estrutura da unidade habitacional foi entregue forrada e com piso, distribuída nos seguintes cômodos: sala, cozinha, dois quartos, lavanderia. Além disso, compõem equipamentos coletivos do projeto a construção de uma quadra poliesportiva, um centro social e uma escola (Residencial [...], 2018).

Em pesquisa online à situação do Residencial Magno Cruz I e II obteve-se informação que a obra foi concluída em agosto de 2024, após decorridos sete anos de expectativa de recebimento dos imóveis. Dentre os problemas citados em 2023 para atraso na obra foram destacados a necessidade de implantação de iluminação

pública e a construção de uma estação de tratamento de esgoto, bem como obras de drenagem e pavimentação e disponibilidade de equipamentos sociais (Hildo [...], 2023).

Em São Luís - MA, surgiram diversas ocupações espontâneas, que deram origem aos pedidos de projetos de produção de moradias populares: a) Vila Zeni, em 1994, com a instalação de 105 famílias; b) Residencial Ana Jansen, em 1997, onde 400 famílias foram instaladas; c) Residencial Canudos/Terra Livre, também em 1997, com 1.100 famílias; d) Residencial Zumbi dos Palmares, de 1996, que acolheu 196 famílias (Luz, 2004 apud Silva, 2020, p. 44). Não foram obtidas quaisquer informações sobre o Residencial Vitória, em termos de data, da infraestrutura das casas, da localização ou do suporte de políticas públicas reivindicadas para a localidade.

Com relação ao Residencial Zumbi dos Palmares foi elaborado um artigo científico pelas autoras Gonçalves, Barroso e Ribeiro (2018) com intuito de analisar a autoconstrução e a participação da comunidade na construção da casa própria. No estudo identificou-se que as casas originais já apresentavam evolução para outras tipologias de casas, os principais fundadores já haviam se deslocado para outros residenciais, a área apresentava alto déficit de infraestrutura que inclui falta de drenagem e pavimentação, e que a mobilidade era comprometida pela má definição de lotes e pela precariedade do saneamento básico.

Depreende-se pelos apontamentos das pendências dos imóveis populares que os empreendimentos na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA viabilizados pela União por Moradia Popular do Maranhão são adquiridos em localizações periféricas e com carências de infraestrutura para um acesso rápido a plenitude do direito à moradia adequada. Quem precisa de uma moradia tem urgência e esperar por um prazo maior que a expectativa programada para recebimento do imóvel é frustrar sonhos de muitas pessoas beneficiadas.

E existe ainda a sensação de impotência diante da impossibilidade de acesso ao seu direito pela ausência de outros direitos, tais como uma iluminação pública, uma rede de tratamento de esgoto, pavimentação, que são obras caras e essenciais num contexto de moradia digna. Identificam-se que nos registros dos projetos pesquisados que a moradia digna ainda é utópica, porque presente na elaboração do documento, no discurso de divulgação, mas se entrega um imóvel com estrutura básica sem as condições satisfatórias e respeitadas de direitos essenciais vinculados à saúde, à segurança, à acessibilidade, e outros.

4.2 Replicabilidade, impactos e sustentabilidade das práticas autogestionárias das mobilizações de reforma urbana

O direito à moradia é uma luta de todos aqueles que buscam primeiro um acesso ao seu lugar de habitação, seja para residir em condições urbanizadas ou vias acessíveis, produtiva e com cumprimento da função social. Assim, os impactos sociais, econômicos, ambientais e urbanos dos projetos de moradia por autogestão foram se multiplicando a partir das iniciativas implementadas no país ao longo das últimas décadas, tendo em vista que esses modelos foram iniciados na forma de mutirões e aprimorados com as experiências internacionais e regionais no Brasil.

No Brasil, os mutirões de construção de moradias populares são um exemplo da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Longe de serem meras iniciativas complementares, eles representam a concretização do direito à moradia a partir da ação direta e colaborativa entre os próprios cidadãos, sem a mediação exclusiva do Estado. Nesses mutirões, a comunidade se organiza, os vizinhos unem forças, compartilham saberes e trabalham juntos na edificação de suas casas, transformando a relação de dependência em uma de autonomia e solidariedade. Essa dinâmica reforça que a efetivação de um direito fundamental como a moradia não é apenas uma obrigação vertical do Poder Público, mas também uma responsabilidade e uma capacidade de atuação da sociedade civil, onde a força do coletivo garante o acesso a um bem essencial que, de outra forma, seria inatingível para muitos.

No caso dos mutirões os primeiros núcleos de atuação popular ocorreram na cidade de São Paulo entre 1889 e 1992 (Bordenave, 2023). O êxito destas iniciativas ocasionou nos anos posteriores a consolidação deste modelo de produção de moradia em todo país. A referida autora exemplifica diversas iniciativas desencadeadas pelo Brasil de construção de unidades habitacionais em regime de mutirões, tais como: moradias em Shangri-lá no Rio de Janeiro - RJ; empreendimento Esperança no bairro Jacarepaguá na cidade do Rio de Janeiro - RJ; empreendimentos em Belo Horizonte - MG, Fortaleza - CE e São Paulo - SP.

As experiências pioneiras em São Paulo - SP foram decisivas para que outros grupos de movimentos sociais e populares nas comunidades se multiplicassem numa proposta que abarca a liderança das pessoas em poder intervir em sua realidade local. Iniciar tais empreendimentos são frutos de uma luta de reforma urbana que perpassa

por uma reivindicação de melhores condições de vida. Disponibilizar tempo e trabalho em prol de uma causa, que não é somente individual, fortaleceu para que tais mutirões se consolidassem como viável e real em termos da concretização do direito à moradia de baixo custo.

A experiência internacional também colaborou para o fortalecimento das iniciativas brasileiras de autogestão de moradias ao longo dos anos. Nesse sentido, o Estado de São Paulo, como pioneiro no Brasil, obteve suporte dos acontecimentos vivenciados na evolução urbana do país Uruguai. Segundo Baravelli (2006, p. 56-59), a situação socioeconômica uruguaia, onde "na virada do século XXI, os níveis de desemprego já tinham levado para fora do Uruguai cerca de 10% de seus habitantes", colaborou "para o desenvolvimento de cooperativas de habitação por ajuda mútua".

Nota-se como fatores socioeconômicos são capazes de dinamizar a realidade local e jurídica de uma sociedade. No caso do Uruguai um fator relacionado à crise econômica e social foram elementos chaves para provocar na população uma série de inquietações em relação às suas condições de sobrevivência e superação dos problemas. Tais acontecimentos ocasionaram uma união, uma organização e uma mobilização em grupos da população a fim de colaborar e reivindicar por um conjunto de fatores para melhorar a qualidade de vida.

As cooperativas de habitação no Uruguai obtiveram força no movimento sindical e no marco legal de urbanização a "Ley Nacional de Vivienda" de 1968, no qual consta no "seu capítulo 10, que proporciona um marco legal e de crédito para as cooperativas de habitação por ajuda mútua" (Baravelli, 2006, p. 64). Neste sentido, observa-se que desde 1968 a política de habitação uruguaia estabeleceu legislação para amparar a prática da autogestão pelas cooperativas naquele país, enquanto no Brasil ainda está em fase de proposição de projeto de lei para regulamentação das diretrizes para a produção de moradia por autogestão e da criação do Programa Nacional de Moradia por Autogestão.

As práticas de autogestão do Uruguai tornaram-se referência com potencial de replicabilidade em outros contextos urbanos de diferentes países. A força das cooperativas foi decisiva para consolidar naquele país as práticas de autogestão de moradias populares. Além disso, o modelo do Uruguai constitui uma alternativa habitacional economicamente competitiva, independentemente dos valores morais ou pedagógicos que possa conter (Baravelli, 2006). Importante frisar que algumas iniciativas podem ser segregadas ou sofrer preconceitos em razão das suas ideologias

e neste sentido Baravelli (2006) destaca o aspecto relevante da promoção de impactos positivos advindos da iniciativa.

O cooperativismo habitacional uruguaio serviu de modelo inicial para movimentos sociais brasileiros da área de habitação (Baravelli, 2006). Ao servir de modelo, a experiência uruguaia demonstrou que a concretização do direito à moradia não se restringe à intervenção estatal. Ela pode e deve ser impulsionada pela organização e colaboração entre os próprios cidadãos, através de modelos como as cooperativas. Essa inspiração ressalta a capacidade da sociedade civil de atuar de forma autônoma e solidária para garantir o acesso a direitos básicos, mostrando que a efetivação de direitos fundamentais pode florescer a partir de relações horizontais entre particulares, transformando a teoria em prática coletiva.

O Brasil adaptou essa abordagem à sua realidade urbana e especificidades locais para desenvolver práticas de autogestão na produção de moradias. Essa modalidade de autogestão diferencia-se da autoconstrução, que algumas vezes está ligada a ações informais ou clandestinas, como ocupações irregulares, construções sem normas técnicas, falta ou precariedade de infraestrutura e serviços públicos, e dificuldades legais na regularização fundiária.

A cidade de São Paulo - SP em suas práticas de autogestão sofreu forte influência da experiência uruguaiana para amenizar o déficit habitacional. Porém, é importante mencionar a contribuição do Chile como modelo para outros países na América Latina. Assim como em diversos países o crescimento populacional acrescido de um rápido e desorganizado desenvolvimento urbano são fatores que ocasionaram inúmeros problemas relacionados às questões de habitação.

Segundo Rubin (2013), a política habitacional no Chile tem apresentado repercussões positivas desde o século XIX, baseadas em mudanças políticas, na criação de mecanismos de financiamento para a gestão habitacional, na estruturação de órgãos e na elaboração de leis. O autor destaca que os movimentos sociais atuando de forma isolada não possuem a capacidade de solucionar o problema do déficit habitacional. Por essa razão, Rubin (2013) ressalta a importância de agregar a atuação de gestores de políticas públicas, a participação popular e o aparato técnico de justiça, legislação e profissionais da área para enfrentar essa questão.

Em um comparativo sobre o problema habitacional na América Latina, Rubin (2013) destaca a diferença entre as experiências de Chile e Brasil. No Chile, entre 1941 e 1958, foram produzidas cerca de 5 mil habitações por ano, e já no início da

década de 1950, o país contava com uma política habitacional consistente. Em contraste, no Brasil, embora os primeiros Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) tenham iniciado programas de conjuntos habitacionais voltados para funcionários públicos a partir de 1937, a Fundação da Casa Popular (FCP), criada com o objetivo de solucionar o problema habitacional brasileiro, surgiu somente em 1946.

Tais iniciativas de construção de moradias de conjuntos habitacionais foram restritas, tendo em vista a especificidade do público-alvo contemplado e das condições de contratação ofertadas nestes projetos. Observa-se que tal ação visava promover acesso à moradia para quem tem capital para pagar os financiamentos imobiliários e sustentar as instituições financeiras da máquina estatal. Os servidores públicos gozam de direitos estatutários assegurados constitucionalmente, o que os coloca em vantagem privilegiada para contemplação em programas habitacionais e obtenção de financiamentos.

Diferentemente do Brasil, a experiência chilena com relação à política habitacional revela uma significativa influência do poder público em ações consistentes voltadas para investimentos em infraestrutura, abastecimento de água e saneamento básico, a expansão do crédito imobiliário para financiamento habitacional, o aperfeiçoamento da legislação e dos órgãos do sistema habitacional. Tal posicionamento estatal demonstra como a forma de atuação do poder público em relação às políticas públicas pode ser um agente transformador da realidade local.

O caso brasileiro foi reforçado por políticas públicas de habitação voltadas para quem detém um mínimo de capital para endividamento com o Estado e para aquelas instituições financeiras privadas com acesso à capital para construção e revenda de imóveis baseadas em geração de lucro. As iniciativas populares de moradia foram agregadas no país de forma recente e até incipiente, tendo em vista que o marco regulatório buscado pela autogestão ainda tramita por meio de projeto de lei.

Ao focar em políticas públicas que exigem um "mínimo de capital para endividamento", o sistema prioriza quem já tem alguma capacidade financeira, alinhando-se aos interesses das instituições financeiras privadas que buscam lucro na construção e revenda de imóveis. Isso resulta em um modelo que, invés de solucionar o déficit habitacional para a população de baixa renda, o perpetua, transformando o acesso à moradia em uma commodity.

A marginalização das iniciativas populares de moradia, como a autogestão, que são “recentes e até incipientes” e ainda carecem de um marco regulatório sólido, expõe a falha sistêmica em reconhecer e apoiar as soluções que vêm da própria sociedade. Em vez de ser um pilar para a efetivação de um direito fundamental, o sistema habitacional, tal como estruturado, age como um filtro que exclui os mais vulneráveis, subvertendo a própria finalidade da política pública e reforçando as desigualdades sociais.

Com relação à replicabilidade de práticas no Brasil na pesquisa de Mestrado da autora Rodrigues (2013) foram catalogados quarenta empreendimentos distribuídos pelo país, cuja proposta foi estruturada na autogestão de moradias captadas por entidades sem fins lucrativos. As cidades do Brasil com essas práticas e quantitativo foram distribuídas nas cinco regiões do país. Desse modo, observa-se que as experiências não ficaram isoladas em Estados pioneiros, mas avançaram por todas as regiões brasileiras demonstrando que tal prática tem sustentabilidade no sentido de se perpetuar como modelo e como oportunidade para melhorar condições ambientais e qualidade de vida das pessoas.

Todo pioneirismo carrega marcas em sua trajetória, que são aperfeiçoadas ao longo do tempo. Os primeiros mutirões voltados para autogestão de moradias populares demandaram muitos esforços coletivos e efetivamente com a colocação em ação da mão de obra das famílias, dos parentes, dos vizinhos e daqueles simpatizantes à causa. As primeiras iniciativas foram carregadas de erros e acertos, mas seu legado foi ampliar a visão sobre a autogestão, comprovar as possibilidades que a coletividade tem de força e na capacidade de provocar as mudanças necessárias para alcance na concretização de políticas públicas, na discussão e proposição de legislação, na capacitação dos indivíduos e na resolução de demandas sociais.

É importante destacar o papel pioneiro das práticas de mutirão no Estado de São Paulo para a evolução da autogestão na produção de moradia popular. Conforme observa Baravelli (2006), foi a partir de uma estrutura institucional específica que se tornou possível associar o termo “mutirão” à produção habitacional por autogestão, o que ele considera talvez a contribuição mais difundida das experiências de moradia social de São Paulo - SP pelo país. Essa estrutura institucional, segundo Baravelli (2006), compreende a combinação de empreendimentos de moradia social com

programas e planos habitacionais implementados pelas diferentes esferas executivas do poder público.

Ao analisar os impactos desencadeados pela proposta de autogestão/mutirões, que se apresenta como uma alternativa inovadora à construção tradicional e envolve a participação popular para resolver o déficit habitacional, Ribeiro e Santana (2021) debatem o aspecto humano desse processo. Especificamente, eles abordam o esforço do trabalhador ao atuar como mão de obra na construção de sua própria moradia, o que resulta em uma sobrecarga de trabalho que vai além de sua jornada regular. Segundo os autores, esse acúmulo de tarefas ocorre devido à dificuldade de acesso à assistência técnica de profissionais como arquitetos, engenheiros civis, elétricos e paisagistas, em virtude do custo associado a esses serviços.

Os primeiros projetos de mutirões foram marcos para construção de moradias construídas com esforço coletivo e solidário. Os mutirões têm a vantagem de agregar o capital humano em prol de um projeto de empreendimento que se contrapõe aos aspectos burocráticos e lucrativos empregados no sistema financeiro da habitação. Tais iniciativas foram promotoras do fortalecimento dos movimentos sociais em busca de resultados mais econômicos, eficazes e sociais para o direito à moradia de camadas populacionais menos favorecidas pelo sistema habitacional dominante.

Um dos impactos sociais positivos das ações de produção de moradias populares no formato de autogestão consiste na promoção do acesso à moradia ante a ineficiência das políticas públicas habitacionais. A produção de moradia popular na autogestão é uma alternativa viável para entidades, associados e outros indivíduos que possam obter o seu direito de moradia digna a partir de um sistema paralelo no fomento de moradias populares. É notável que as ações desenvolvidas pelas entidades promotoras não vão suprir de imediato a carência ou quantitativo de unidades habitacionais necessárias para atender todos os indivíduos sem moradia, contudo constitui um dos caminhos de viabilidade de eficácia horizontal do direito à moradia adequada.

Outro impacto social favorável às construções populares na autogestão é oportunizar moradias para efetivar o cumprimento da função social da propriedade, haja vista que tal modelo combate a especulação imobiliária provocada por empreendimentos que adquirem inúmeros loteamentos ou áreas nas cidades para construção de imóveis para vendas particulares. Além disso, a proposta da autogestão visa facilitar o acesso dos grupos populares ao direito à moradia, cuja dimensão social

é impactada ao fornecer uma estrutura habitacional, a cidadania pela existência de um local para destinação de políticas públicas, a dignidade e bem-estar envoltos neste direito.

Assim, as práticas autogestionárias contribuem para melhoria da qualidade de vida de seus participantes, haja vista que algumas das preocupações principais relativas à vida digna constitui em se ter um local para repousar, para usufruir, para estabelecer vínculos sociais, e outros. Ocorre que os princípios fundamentais de participação popular, ajuda mútua, coletividade, nem sempre permanecem no perpetuar dos indivíduos beneficiados em projetos de autogestão.

Na produção de moradia por autogestão, existe a possibilidade de um indivíduo, após conquistar sua casa própria, obter lucro com a posterior venda do imóvel. De acordo com Bordenave (2023), essa venda parece colocar em xeque o caráter político do projeto e seu compromisso com o bem-estar coletivo. Quando tal situação se personifica na utilização do imóvel em seu aspecto material e lucrativo de renda, toda a construção baseada em uma noção de bem-estar coletivo e ajuda mútua se contamina pela lógica do direito à moradia como atividade de exploração imobiliária.

Considerando que na produção social de moradia por autogestão primeiro concretiza-se o direito à moradia, e conseqüentemente o direito de propriedade. É difícil dissociar direito à moradia sem direito de propriedade, apesar de contemplarem situações distintas, porque é possível se optar por ter moradia digna vivendo em uma casa de aluguel. Contudo, outros aspectos que não apenas o morar fazem parte da história de vida de diferentes pessoas. Neste sentido, a moradia advinda de projetos de autogestão para camadas populares repercute de maneira ímpar na vida dessas pessoas, porque é fruto de uma utopia abrangente de acesso e transformação social e urbana não englobadas em programas públicos de habitação ou de ingresso pelo sistema financeiro habitacional tradicional.

Um aspecto salutar do modo de ofertar a moradia popular na autogestão consiste no estímulo à ajuda mútua, de modo que tais relações fortalecem o tecido social inicialmente do grupo beneficiado e expansivamente de toda comunidade agregada nos empreendimentos construídos nestes moldes. Tendo em vista que na produção de moradia por autogestão os arranjos associativos e futuros moradores são corresponsáveis pelas etapas de planejamento, a execução e a finalização da construção dos empreendimentos.

O modelo de autogestão na produção de moradias populares ilustra a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, especialmente a partir do estímulo à ajuda mútua. Ao tornar os arranjos associativos e futuros moradores corresponsáveis por todas as etapas do empreendimento – do planejamento à finalização –, essa abordagem não apenas assegura a concretização do direito à moradia, mas também fortalece o tecido social. As relações de colaboração que nascem nesse processo expandem-se do grupo beneficiado para toda a comunidade, demonstrando que a efetivação dos direitos fundamentais transcende a esfera estatal, consolidando-se nas interações e na solidariedade entre os próprios cidadãos.

A ajuda mútua e solidariedade é parte de um contexto de desencadeamento de impactos econômicos no projeto de autogestão de moradias populares. Uma série de etapas até a conclusão de um projeto são necessárias como a definição do terreno, a elaboração do projeto, a contratação de mão de obra especializada, a aquisição dos materiais, a construção das unidades. Cada evento tem a possibilidade de agregar novos profissionais ou negócios atrelados ao processo de construção civil.

E nestas etapas os gastos financeiros podem ser otimizados à medida que os próprios associados podem cooperar para reduzir custos ou maximizar o aproveitamento dos recursos com parcerias ou disponibilização da mão de obra dos membros ou profissionais da comunidade, pois o resultado final buscado na produção de moradias por autogestão é uma construção mais acessível em termos econômicos e viável a concretização do direito à moradia adequada.

As etapas de viabilização do empreendimento constituem uma oportunidade de gerar empregos e renda para alguns integrantes ou até pessoas da comunidade circunvizinha, de modo a proporcionar a inserção de capital na economia local naquele conjunto habitacional. E por meio de acesso ao comércio próximo, o suporte de serviços e a aquisição dos materiais para as etapas de construção oportunizam que o fortalecimento da economia local e a circulação de renda.

A utilização da mão de obra ou profissionais ligados aos projetos de autogestão de moradias proporcionam a formação de um capital intelectual focado no desenvolvimento de habilidades e aquisição de competências específicas de elaboração, construção e conclusão deste tipo de construção de moradias. Ademais, há um ato de reconhecimento das pessoas envolvidas que consiste na valorização do seu saber, do seu trabalho, da sua disponibilidade em colaborar com o alcance da efetivação do direito à moradia.

A força empregada neste processo reforça as lutas dos movimentos sociais e dos cidadãos em conhecer e transformar sua realidade local desfavorável pela ausência do direito à moradia em protagonistas da concretização do seu direito constitucional. O fortalecimento das pessoas e por consequência dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana foram desencadeadores da replicabilidade do modelo de produção de habitação por autogestão.

A produção de moradia por autogestão ocasiona por via reflexa a capacidade de promover o empoderamento dos seus membros, ao ocasionar nestes um processo de conscientização da carência de políticas públicas habitacionais acessíveis, de tomada de decisão em agir em prol de suas reivindicações de direitos, de fomento e participação em novas formas de governança urbana, de engajamento dos indivíduos em batalhar pela superação das desigualdades sociais e da promoção da inclusão social no contexto da habitação.

O empoderamento dos movimentos sociais de luta pelo acesso à terra, à moradia, à cidade, à reforma urbana que desencadearam uma unificação em prol da necessidade não apenas da disponibilidade de recursos para projetos de entidades sem fins lucrativos na área da habitação, mas também se soma um esforço em promover por meio da legalização de um programa nacional de moradia por autogestão. Uma abrangência legislativa com foco nacional, pois existem inúmeros projetos sendo executados no país e de diferentes modos, em face da extensão territorial e até das próprias especificidades das realidades locais.

No Maranhão convivem alguns exemplos de povos e comunidades tradicionais, tais como: quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana. Diante de suas especificidades, é importante perceber que entidades destes grupos estão sendo contemplados com recursos do programa público habitacional vigente.

O empoderamento dos cidadãos é um catalisador para a eficácia dos direitos fundamentais. Quando os indivíduos e as comunidades são capacitados a atuar ativamente na busca e concretização de seus direitos, como na autogestão de moradias, a efetivação desses direitos transcende a dependência do Estado. Essa autonomia permite que os cidadãos assumam um papel protagonista, negociando diretamente entre si, organizando-se e construindo soluções que refletem suas reais necessidades e aspirações. Assim, o empoderamento transforma os direitos de meras

garantias verticais em práticas vivas e solidárias que se manifestam nas relações cotidianas da sociedade, demonstrando que a força e a efetividade dos direitos fundamentais residem também na capacidade de auto-organização e colaboração da própria população.

Estes são alguns exemplos destas entidades integradas no Estado do Maranhão: pequenos produtores rurais, moradores quilombolas, associação comunitária indígena, colônia de pescadores; que conseguiram financiamento para projetos a partir das seleções para o programa Minha Casa, Minha Vida disputadas por meio das portarias MCID N.º 741, de 20 de junho de 2023, MCID N.º 743, de 20 de junho de 2023, e MCID N.º 862, de 4 de julho de 2023. É de conhecimento as exigências do programa em relação aos aspectos de padrão dos imóveis, contudo as características locais e dos associados farão parte deste universo de construção. A priorização dos atributos de construção de cada público-alvo viabiliza o resultado de unidades habitacionais mais adequadas às necessidades desses.

Isso demonstra também que os diferentes públicos beneficiados atualmente por programas de habitação com recursos públicos estão tendo acesso, possuem uma visão das possibilidades disponibilizadas às entidades e contribuem para o fomento da questão da produção por autogestão do direito à moradia como instrumento da eficácia social. A efetivação dessas conquistas é resultado de construções coletivas de engajamento social, de empoderamento das pessoas e a transparência da gestão dos recursos públicos para alcance pelos cidadãos.

Tendo em vista que os empreendimentos de produção de moradias por autogestão têm nos seus princípios a sustentabilidade ambiental faz-se necessário refletir sobre alguns pontos positivos deste tipo de construção. Um desses aspectos é a potencialidade da utilização de práticas e materiais de construções sustentáveis, bem como adequações ao contexto da realidade e dos saberes locais.

São exemplos de boas práticas o uso de produtos regionais de fábricas locais, a dimensão do impacto de vizinhança, o cumprimento da legislação ambiental, a instalação de sistemas de captação de água da chuva e de reuso, e de colocação de painéis de energia solar, e outros. Tais escolhas auxiliam na gestão mais eficiente dos recursos naturais com aproveitamento da iluminação e ventilação natural, na redução de desperdícios ou danos ao meio ambiente, na reutilização e reciclagem de materiais, e outros.

Outros aspectos relevantes para potencializar a sustentabilidade da produção de moradias por autogestão consiste na elaboração de projetos com menor impacto ambiental na degradação de áreas para as construções, com dotação de espaços com áreas verdes para agricultura urbana, hortas verdes e espaços de convivência, com o fortalecimento do tecido social e ambiental através da consciência e educação ambiental, e o despertar para partilha de direitos de solidariedade afetados as atuais e futuras gerações.

No encerramento e entrega de empreendimentos na produção por moradias populares de autogestão ocorre a culminância do objetivo de promoção de justiça social ao possibilitar às pessoas a obtenção do direito à moradia digna. E neste sentido, corroborar com o atingimento do plano global da Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU) no tocante ao objetivo de desenvolvimento sustentável 11 de “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (Organização das Nações Unidas, 2025a) e ao objetivo 16 de “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (Organização das Nações Unidas, 2025b).

Os membros de uma entidade e seus contemplados, ao finalizarem um projeto executado na produção de moradia por autogestão, almeja-se que tenham atingido esses objetivos no sentido de ser um empreendimento inclusivo, sustentável e resiliente em um contexto de promoção de justiça para o reconhecimento de direitos fundamentais, como o direito à moradia e, por consequência, o direito de propriedade.

No entanto, a produção de moradia por autogestão tem seus entraves tal como outros projetos executados até mesmo pelo Poder Público. Dentre as problemáticas enfrentadas em termos econômicos cita-se a proporção de construção de poucas unidades habitacionais comparadas às grandes incorporadoras e construtoras imobiliárias. Os recursos públicos oriundos de projetos de seleção por edital dos programas públicos são limitados e o percentual divididos entre diferentes modalidades.

O quantitativo de unidades produzidas neste tipo de construção por autogestão é ínfimo diante do déficit habitacional em nível nacional e estadual, especificamente da realidade maranhense. Além disso, há um tempo mínimo considerável para erguer toda uma estrutura de um conjunto habitacional que demanda decurso de tempo, e por vezes, pode se estender do prazo previsto por inúmeros fatores.

Há a possibilidade de desvalorização das moradias autogeridas em relação ao mercado imobiliário tradicional por suas especificidades, pela desconfiança em relação a um padrão de qualidade uniforme da construção por decorrer de aspectos construtivos de mutirão ou associativos, pela origem ideológica de seus fomentadores, pela localização em áreas afastadas de grandes centros, pela ausência de outras condições de infraestrutura próximas ao empreendimento, dentre outros.

Outros riscos deste tipo de produção de moradias populares são má gestão e desvio dos recursos recebidos. O Brasil ocupa a 107ª posição no índice de percepção de corrupção (Transparência Internacional Brasil, 2024), que expõe a integridade do país com relação ao nível de corrupção no setor público, mas que se revela também em aspectos culturais da população, tais como a malandragem, a esperteza, o levar vantagem, o burlar as regras.

E, apesar dos princípios ideológicos em que se baseiam as propostas de autogestão de moradia observa-se que o elemento humano é quem vai gerir recursos financeiros, contratar pessoal e serviços, e essas organizações não estão isentas de pessoas mal-intencionadas de participar e até utilizar-se dessas entidades para obtenção de proveito econômico próprio. Além disso, a má gestão decorre como hipóteses da falta de qualificação dos dirigentes de entidades em compreender o propósito da autogestão, da ausência de assistência técnica especializada na temática, da exclusão da participação dos associados nas etapas da construção, da desinformação dos trâmites jurídicos e legais dos projetos de planejamento e execução.

Uma baixa qualidade do projeto e da qualificação técnica dos envolvidos desencadeiam outros pontos negativos em termos da sustentabilidade dos empreendimentos, em decorrência da falta de conhecimento técnico para implementar resultados construtivos eficientes, à ocupação desordenada, sem planejamento e informal de áreas de risco ambiental, a gestão inadequada dos resíduos de construção, a geração de poluição e problemas ambientais sem dimensão dos impactos de vizinhança.

Segundo Rodrigues (2013), os empreendimentos de autogestão frequentemente se instalam de forma pulverizada na malha urbana ou em suas bordas. A autora reflete que, devido a essa característica, essas propostas encontram dificuldade em se relacionar com o planejamento urbano das cidades e com os instrumentos urbanísticos existentes. Essa desarticulação, somada à possível falta de

conhecimento técnico sobre a legislação urbanística e ambiental local, pode levar os projetos de moradia por autogestão a cometerem violações ambientais.

Em termos de obtenção de materiais mais sustentáveis, há um custo social e econômico maior do produto, que por vezes decorre da incorporação de outros materiais mais acessíveis, de baixa qualidade e até o uso exacerbado e prejudiciais ao meio ambiente, em vez de madeiras de reflorestamento e certificadas, tintas ecológicas, concreto reciclado, tijolos ecológicos, blocos de adobe, e outros. A preocupação com a sustentabilidade não se refere apenas ao contexto ambiental, mas também em termos de resiliência da comunidade para persistir, se adaptar e se fortalecer diante de desafios, obstáculos e mudanças no ambiente político e social.

Apesar do potencial, a não concretização plena da eficácia vertical e horizontal nos projetos de autogestão de moradias populares pode ocorrer quando há falhas na autonomia ou no engajamento dos cidadãos. Isso acontece se a participação for meramente formal, se as comunidades não tiverem real poder de decisão nas etapas cruciais, se houver interferências externas que desvirtuam o protagonismo popular e ausência de condições jurídico-políticas para viabilizar as ações de produção de moradias populares. Nesses casos, mesmo com o formato de autogestão, as relações colaborativas se fragilizam, impedindo que a moradia seja efetivamente construída pelas mãos e anseios dos futuros moradores, comprometendo a capacidade da sociedade civil de garantir seus direitos de forma autônoma e solidária.

Todo este arcabouço busca ilustrar as boas práticas oriundas de experiências internacionais e locais, bem como o questionamento em relação à sustentabilidade da produção de moradias por autogestão recai sobre uma prioridade atual dos movimentos sociais de luta pela moradia, pela reforma urbana, pela cidade sustentável, que consiste na definição de um marco regulatório para criação de um programa nacional de moradia por autogestão como se analisará a seguir.

4.3 Perspectivas futuras para a autogestão e o direito à moradia

A legislação sobre a proteção do direito à moradia é exemplar e robusta, no entanto sua aplicabilidade por meio das políticas públicas fica comprometida. Neste sentido, a busca por ampliação das condições de fortalecimento dos movimentos de reforma urbana ainda inclui a criação de normas mais específicas e direcionadas à

realidade vivenciada na prática da produção habitacional de autogestão, de modo a garantir a eficácia do direito fundamental social à moradia.

As boas experiências na produção de moradia por autogestão dos países Uruguai e Chile também passaram pela revisão ou criação de legislação que pudesse efetivar a ampliação e a concretização do direito à moradia também por meio de entidades ou organizações sociais. No Brasil existe uma luta encampada pelos movimentos sociais por moradia e de reforma urbana pela aprovação de um projeto de lei que possa alavancar melhores probabilidades de ampliar a participação de entidades locais na produção de moradias populares para aqueles necessitados.

As perspectivas futuras desta trajetória voltam-se atualmente para aprovação do Projeto de Lei (PL) Federal da Autogestão da Habitação em tramitação sob N.º 4.216/2021. Este projeto ingressou na Câmara dos Deputados por meio da sugestão de lei N.º 15/2021 de autoria da União Nacional por Moradia Popular (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). A sugestão de lei em 18 de outubro de 2021 foi debatida em audiência pública extraordinária virtual, aprovada pela Comissão de Legislação Participativa e posteriormente transformada no referido Projeto de Lei (Comissão de Legislação Participativa, 2021a).

Na ata da 61ª reunião ordinária da Comissão de Legislação Participativa identificou-se a participação popular por meio de representantes dos movimentos populares, de entidades de luta pela moradia e reforma urbana, de entidades de classes profissionais, além de representantes de outros países tal como o Dirigente Nacional da Federação Uruguaia de Cooperativas de Ajuda Mútua, o Representante da Secretaria Latino-americana de La Vivienda Y El Habitat Popular e Presidente de La Federacion de Cooperativas, e a Coordenadora-Geral da Rede Mulher e Habitat da América Latina (Comissão de Legislação Participativa, 2021a).

Da lista de presença da 61ª reunião ordinária da referida Comissão observa-se que as influências das experiências uruguaias ainda estão presentes nos movimentos de moradia brasileiro, cujos princípios que inspiraram as iniciativas daquele país como autogestão, ajuda mútua e solidariedade também transcorrem pelas diretrizes fixadas pelos associados, estudiosos e interessados na construção de um marco regulatório no Brasil para autogestão.

O Projeto de Lei N.º 4.216/2021 é fruto de uma discussão coletiva e popular de segmentos da sociedade que conhecem a realidade da falta de moradia, que trabalham na proposição de estudos técnicos, que estudam os diversos aspectos das

lutas pelo direito à moradia e de seus entraves para ampliação do acesso às pessoas a essa conquista (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). Este é um projeto de iniciativa partilhada pelo fortalecimento da autogestão na habitação do Brasil.

A existência de legislação como o Projeto de Lei N.º 4.216/2021 é contributivo para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia. Fruto de discussão coletiva e popular, que emana de segmentos da sociedade com conhecimento direto da realidade da falta de moradia e dos entraves para seu acesso, esse projeto não é apenas um instrumento legal. Ele representa a tradução formal de uma demanda social urgente, demonstrando que a eficácia dos direitos fundamentais depende fundamentalmente da capacidade da sociedade civil de influenciar e moldar o arcabouço normativo, transformando as lutas e estudos técnicos em marcos jurídicos que, se aprovados, terão o poder de ampliar o acesso e a concretização desse direito essencial para um número maior de pessoas.

O referido Projeto de Lei foi apensado ao Projeto de Lei N.º 20/2020 de autoria do Deputado Federal Giovani Cherini, cuja ementa dispõe sobre a: “organização e funcionamento das cooperativas habitacionais e institui dever de criação de programa de apoio e fomento às cooperativas habitacionais nos projetos de lei de Plano Plurianual” (Cherini, 2020). Assim, o PL N.º 20/2020 trata de alguns aspectos da produção da autogestão de moradias populares no tocante às entidades na forma de cooperativas habitacionais (Cherini, 2020).

O Projeto de Lei N.º 20/2020 em sua justificativa aponta que a atuação do Poder Público é deficitária, segregadora do espaço urbano e excludente das famílias de baixa renda de uma habitação digna. Atualmente este Projeto de Lei encontra-se desde 03 de dezembro de 2024 na Comissão de Desenvolvimento Urbano com parecer do Relator, deputado Josenildo Ramos, pela aprovação do referido projeto e do apensado PL N.º 4.216/2021.

O Projeto de Lei N.º 4.216/2021 difere da proposta do PL N.º 20/2020 que restringe a autogestão a delegação para cooperativas habitacionais. No PL N.º 4.216/2021 almeja-se estabelecer as diretrizes para a produção de moradia por autogestão e a criação do Programa Nacional de Moradia por Autogestão. A última movimentação do PL N.º 4.216/2021 em 10/05/2024 foi a designação do Relator, o Deputado Josenildo Ramos. Porém, em vista do apensamento do referido projeto ao PL N.º 20/2020 de fato a última movimentação no processo de tramitação ocorreu em 03/12/2024 (Comissão de Legislação Participativa, 2021b).

O Projeto de Lei N.º 4.216/2021 visa ser o marco regulatório da autogestão da habitação no Brasil, com vistas a ampliar a construção de moradias dignas com custos mais baratos, além de oferecer segurança jurídica aos proponentes da produção autogestionária de moradias, sejam entidades, associações ou cooperativas com objetivo de auxiliar na redução do déficit habitacional do país (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). Em trecho de matéria publicada no site da União Nacional por Moradia Popular a busca pela aprovação do PL N.º 4.216/2021 visa (UNMP, 2023):

garantir diretrizes que tragam segurança jurídica e estabilidade para as instituições envolvidas em políticas habitacionais por autogestão. A iniciativa quer estimular o associativismo e o cooperativismo habitacionais, assegurando o protagonismo da população na solução dos seus problemas habitacionais, em consonância com as necessidades e os usos e costumes locais.

A expectativa dos resultados gerados pela aprovação do PL N.º 4.216/2021 pelas entidades é elevada, porém a fração de mercado ocupada pelas iniciativas autogestionárias são bem inferiores às grandes incorporações ou construtoras existentes em todo país e o número de pessoas em situação de déficit habitacional é demasiado alto para ser atendido em um lapso temporal de brevidade com a finalização do projeto e criação da Lei que institui a produção de moradia por autogestão.

A realidade do atendimento da totalidade de pessoas em busca de uma unidade habitacional própria mesmo compondo o rol do perfil de baixa renda é limitada. Os critérios de seleção, os tipos de financiamento imobiliário, a comprovação documental, por vezes, deixará de atender até mesmo quem mais precisa de uma moradia. Alguns empreendimentos passaram por processo de construção em longo período, por vezes ocorrendo de algumas pessoas perderem o interesse no imóvel, até porque quem necessita de moradia também tem pressa em se instalar e usufruir do bem.

O Projeto de Lei N.º 4.216/2021 é bem mais extenso e abrangente em conteúdo que o PL N.º 20/2020. Relevante destacar do Projeto de Lei qual entendimento de políticas habitacionais por autogestão, porque se refere a definir diretrizes as políticas públicas estabelecidas em norma jurídica que percorrem para a concretização do direito à moradia (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). A seguir, a conceituação sobre políticas habitacionais por autogestão presente no PL N.º 4.216/2021:

processo de construção, reforma, melhoria, urbanização, requalificação habitacional ou regularização fundiária de Interesse Social (Reurb – S), no qual os associados, organizados em associações sem finalidades lucrativas ou cooperativas de produção com comprovada atuação no âmbito da política habitacional, e com auxílio de assessoria técnica, controlam as etapas de concepção, planejamento, desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais e do trabalho social, exercendo todas as atividades de administração da obra e de definição da forma de organização da pós-ocupação, no meio urbano e rural (Comissão de Legislação Participativa, 2021b).

Uma das vantagens de projetos de autogestão é o aspecto democrático apresentado por seus idealizadores. A possibilidade daqueles que participam desde o início do processo de discutir a construção das moradias é partilhar dos sonhos de muitas pessoas envolvidas num projeto de vida. É uma construção coletiva de desejos pessoais individuais do seu futuro local de residência, de abrigo, de aconchego, de sossego, de memórias. A produção por meio da autogestão é participativa ao permitir o controle das etapas de concepção, planejamento, desenvolvimento e execução dos projetos.

O PL N.º 4.216/2021 contempla um rol de vinte e oito artigos dos quais são encontrados os principais conceitos relativos ao entendimento da produção de moradia por autogestão, os princípios e as diretrizes, o funcionamento do programa, a origem dos recursos para financiamento, os direitos e os deveres dos associados e as disposições finais (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). Ou seja, um Projeto de Lei proposto pela sociedade civil que almeja contemplar os aspectos principais para criação do programa nacional por moradia e colocação em prática por um marco regulatório da produção de moradia por autogestão.

No tocante ao conteúdo do PL N.º 4.216/2021 menciona-se a relevância dos princípios indicados na execução dos projetos de moradia por autogestão: dignidade da pessoa humana, moradia digna, participação social e exercício da cidadania, inclusão socioeconômica, função social da propriedade e da cidade e sustentabilidade ambiental (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). Estes princípios são basilares para se enquadrar no conceito de moradia adequada, ou seja, o esforço de proporcionar e se viver com condições satisfatórias e respeitadas de direitos essenciais das pessoas.

Destaca-se também do PL N.º 4.216/2021 quanto às diretrizes os ideais de coletividade quando se invoca o cooperativismo, o associativismo, a participação

direta, a administração democrática, a ajuda mútua, a autonomia das famílias, a distribuição equitativa, as formas coletivas de fruição do bem e a justa distribuição dos resultados (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). Estas são palavras-chaves na produção de moradia por autogestão, que podem ser associadas aos direitos fundamentais de terceira geração da solidariedade, quando existe uma invocação comum em sobreposição dos direitos individuais em prol de toda uma coletividade.

Do artigo 7º ao 16 são abordadas as questões práticas das normativas do Poder Executivo Federal relacionadas aos critérios de participação e seleção das propostas, as adequações técnicas dos projetos, a origem dos recursos de financiamento, a disponibilidade orçamentária e financeira do programa, a habilitação de entidades promotoras de habitação, a composição do valor do investimento dos empreendimentos e os trâmites cartorários (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). Este rol de artigos integra uma parte central do PL N.º 4.216/2021, tendo em vista que fornece as condições legais e financeiras desde a habilitação das entidades promotoras até a execução dos projetos de produção de moradia por autogestão, diante da origem de recursos disponíveis no âmbito federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal.

De interesse no contexto do PL N.º 4.216/2021 encontram-se nos artigos 17 e 18 os direitos e obrigações dos associados contemplados nos projetos de moradia por autogestão. Destaca-se inicialmente quais são os direitos dos associados: “I - usar e gozar do imóvel e de suas instalações; II - participar e votar; III – permutar ou alienar o imóvel do qual se beneficia, após concluída a obra” (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). Estes validam relações do morar, do ter, do participar e do negociar sobre o bem adquirido e o direito conquistado.

Os direitos dos associados do texto do PL N.º 4.216/2021 em parte coincidem com um dos direitos fundamentais previstos no artigo da Constituição Federal da República do Brasil de 1988, que é o direito de propriedade, tão almejado por tantas pessoas neste país. A produção de moradia por autogestão ocasiona a fusão de diversos direitos, dentre os quais a combinação entre o direito à moradia e o direito à propriedade, a participação democrática, e deles decorrem outros direitos vinculados a uma vida e moradia dignas.

Em face das características do direito como a regulação da convivência social, de controle social e da observância de normas estão elencados no artigo 18 as principais obrigações dos associados. É relevante mencionar os aspectos

obrigacionais quanto: ao pagamento pela unidade habitacional, à responsabilidade civil e à função social da propriedade. Dentre estas obrigações o desrespeito ao cumprimento da função social da propriedade implica a afetação dos direitos de outros moradores e daqueles que não tem oportunidade de acesso à moradia.

Na composição do PL N.º 4.216/2021 dos artigos 19 ao 21 trata-se da abordagem das obrigações e das condições institucionais das entidades promotoras e da possibilidade de produção de unidades para atividade comercial, desde que o resultado da exploração seja destinado a custear as despesas de manutenção ou melhorar os empreendimentos autogeridos (Comissão de Legislação Participativa, 2021b). Ressaltou-se na perspectiva do Projeto de Lei a vinculação da destinação de unidades para atividade comercial desde que revestidos os rendimentos para manutenção ou melhoria dos empreendimentos, haja vista que a produção de moradia por autogestão alcança um público prioritário de baixa renda e visa o fortalecimento da moradia popular.

Um aspecto salutar do PL N.º 4.216/2021 é a agregação do direito de propriedade e empoderamento das mulheres, sejam chefes de famílias ou de seus lares. Dos artigos 22 aos 24 relativos aos contratos e registros do Programa Nacional de Moradia por Autogestão a importância da mulher foi valorizada e protegida ao ser preferido o registro em nome da mulher, ou ao ser transferido o registro para mulher no momento da dissolução da união do casal ou ao ser firmado por mulher chefe de família (Comissão de Legislação Participativa, 2021b).

Em situações de conflito ou de violência doméstica a questão patrimonial constitui um dos entraves para resolução da vida de uma mulher, seja pela dependência econômica ou quaisquer condutas previstas na Lei Maria da Penha que configure a subtração ou destruição de bens, instrumentos de trabalho, documentos pessoais ou recursos econômicos da vítima (Brasil, [2024f]). Dados de pesquisa do Instituto de Pesquisa do Senado Federal (DataSenado) de 2023 com mais de 21 mil mulheres apontou que 3 em cada 10 mulheres já sofreram violência doméstica e destas 34% sofreram violência patrimonial (Agência Senado, 2023). Neste sentido, o PL N.º 4.216/2021 é inovador ao buscar proteger a mulher no cenário nacional de muitas ocorrências e histórico de violência doméstica contra mulher, dentre estas a violência patrimonial.

No encerramento e disposições finais do PL N.º 4.216/2021 encontram-se nos artigos 25 ao 27, com a indicação da modalidade de garantia solidária no cumprimento

das obrigações dos associados, acréscimo e alterações em outras leis. Na Lei de Registros Públicos há o acréscimo do número 46 com relação ao registro no âmbito do Programa Nacional de Moradia por Autogestão. E na Lei Federal N.º 8.677, de 13 de julho de 1993 que dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) tem alteração no artigo 5º para incluir na composição do Conselho Curador do FDS as entidades promotoras de empreendimentos urbanos e rurais (Comissão de Legislação Participativa, 2021b).

O PL N.º 4.216/2021 constitui um instrumento de reivindicação e defesa dos grupos de luta por moradia e reforma urbana, ainda em fase de elaboração e discussão até mesmo após aprovação, tendo em vista que a prática real de aplicação de uma lei promove reconhecer benesses ou desafios para superação de obstáculos burocráticos ou outros de caráter legal. São alguns aspectos positivos do Projeto de Lei os seus elementos chaves: o incentivo à autogestão, o acesso à moradia digna, o estímulo à economia solidária e à aquisição do direito de propriedade.

Os projetos de moradia baseados na proposta da autogestão repercutem como uma forma da própria sociedade atuar na resolução de seus problemas, tendo em vistas as carências do Estado em prover o atendimento das diversas demandas sociais existentes e latentes como o acesso ao direito à moradia. Na autogestão há o fortalecimento do protagonismo dos cidadãos e do próprio tecido social na construção de soluções para problemas locais, além de promover o engajamento e valorização das iniciativas populares.

Um programa específico de moradias por autogestão tem a possibilidade de alcançar famílias ou indivíduos que não têm condições financeiras ou materiais de pleitear um imóvel nos moldes de contratação tradicional com grandes construtoras ou até outros programas públicos de habitação. Dessa forma, amplia-se as possibilidades de efetivação de direitos fundamentais como o acesso à moradia e o direito de propriedade quando mais entidades promotoras e com fins específicos voltados para o perfil de pessoas com baixa renda que podem ser beneficiadas.

Além disso, os programas de autogestão de moradias populares apresentam um diferencial de impulsionar um modelo de produção baseado na economia e garantia solidárias, onde o associativismo e a cooperação podem reduzir custos, gerar empregabilidade e renda aos próprios associados e ocasionar uma distribuição equitativa dos ônus e bônus advindos ao projeto. Contudo, também existem alguns entraves na implementação da produção de moradia por autogestão.

Um empreendimento de produção por moradia de autogestão necessita de uma expertise para elaboração de projetos técnicos e assessoria jurídica, para compreensão de orçamento e planilhas financeiras, para capacitação dos associados na atuação das operações, para adequação e sustentabilidade ambiental do projeto, para aplicação e prestação de contas dos recursos públicos. É uma tarefa complexa, burocrática, desafiadora e com regramentos legais previstos em legislação, cuja compreensão de todas as fases de habilitação de entidades, a participação em seleção de projetos e a implementação demanda um longo percurso com diversos atores e obrigações recíprocas entre as partes.

Outro aspecto de dificuldade na implementação de projetos de produção de moradia por autogestão consiste no aporte de recursos financeiros, que são vinculados em programas de recursos do orçamento dos entes federados. A disponibilidade de recursos públicos é limitada, e por mais que uma entidade promotora tenha condições de habilitação e técnica para a sua participação, esta fica subordinada a contemplação do projeto de acordo com o aporte de recursos e o número de contemplados no edital de chamamento de projetos. Para exemplificar, Bordenave (2023) relata que uma das críticas levantadas em pesquisa de campo, principalmente por lideranças dos movimentos de moradia, é que o diálogo com a Caixa Econômica Federal sempre foi muito difícil.

Os projetos de produção de moradia por autogestão têm como princípios a sustentabilidade ambiental e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, e neste sentido os projetos devem estar alinhados com todos os contextos da legislação urbanística e ambiental. Assim, essas questões no país estão estruturadas em aspectos burocráticos mais criteriosos e por isso podem demandar maior tempo de execução do projeto em questões legais e essenciais.

Um exemplo dessa situação é relatado por Bordenave (2023), que menciona o grupo Esperança o qual, até o ano de 2023, ainda estava em busca de estratégias para sua regularização integral. Apesar desses percalços em face da exigência da própria legislação e da necessidade de uma tramitação cautelosa, os projetos de moradia por autogestão têm como fundamento ser um empreendimento sustentável. Por isso, há uma preocupação voltada para as questões ambientais tal como preconiza o princípio da sustentabilidade ambiental prevista no Projeto de Lei N.º 4.216/2021.

Cabe mencionar o trabalho do Tribunal de Justiça do Maranhão, por meio do Núcleo de Governança Fundiária (NGF), cuja iniciativa teve origem com a publicação do provimento N.º 25, de 1 de julho de 2015 que dispõe sobre o procedimento de regularização imobiliária e fundiária que precisam ser solucionadas pelo Poder Judiciário ou por seus serviços auxiliares de notas e registro (Maranhão, 2015). Dentre as ações do NGF cita-se que “registraram 38.282 títulos de regularização fundiária entregues a famílias, por meio do programa Registro para Todos” (Maranhão, 2025b).

O referido projeto objetiva o estímulo à regularização fundiária de áreas urbanas e rurais no Maranhão, promovendo a concessão de títulos de propriedade registrados aos legítimos ocupantes, fomentando a inclusão social e econômica dessas comunidades, por meio da construção de marcos legislativos, capacitação de servidores públicos (estaduais e municipais) e da sociedade civil, a articulação interinstitucional com municípios, INCRA, instituto de terras, secretarias estaduais e cartórios de imóveis (Maranhão, 2025a).

Se um dos entraves de alguns projetos de moradia por autogestão tem sido o título de propriedade, ressalta-se o trabalho do NGF que em 2023 foi uma das cinco propostas vencedoras do Prêmio Solo Seguro do Conselho Nacional de Justiça por apresentarem ações exitosas com relação: “o maior grau de impacto territorial e social, eficiência e celeridade, inovação e criatividade, avanço no georreferenciamento de áreas urbanas e rurais e articulação com órgãos e entidades” (Conselho Nacional de Justiça, 2023c, p. 34).

O direito à moradia constitui um problema estrutural no nosso país e, portanto, todas as iniciativas da sociedade civil, do Poder Público e da Justiça são agregadoras de oportunidades de avanços em termos de existência de legislação apropriada, do incremento e efetividade das políticas públicas, do empoderamento e participação cidadã na resolução dos problemas locais, do fomento da parceria entre sociedade e entes estatais, da promoção e concretização constitucional dos direitos dos brasileiros a uma moradia digna.

A questão que se coloca em relação à efetivação dos direitos fundamentais não se refere à sua “mera” violação, ou não fruição pelo sujeito do direito, o que já seria motivo suficiente para fundamentar as discussões filosóficas, sociológicas, jurídicas e políticas em torno do tema. Estamos diante de questões de natureza complexa que ultrapassam a esfera individual e repercutem, negativamente, na coletividade e na forma de condução, controle e limites do Poder (Pena, Oliveira, 2017, p. 53).

Algumas minorias precisam de mais reforço na concretização da promoção de uma igualdade material, e neste sentido as ações empreendidas pela Justiça, em especial o Poder Judiciário do Maranhão, tem desencadeado iniciativas para minorar as consequências de um processo histórico e presente ainda excludente de direitos das pessoas em relação ao direito à moradia ou ao direito de propriedade.

Discute-se a importância de uma legislação e neste caso apoiada pelos movimentos de luta por moradia e reforma urbana, porém é necessário revisitar questões como o processo legislativo no Brasil, que por vezes é marcado pela lentidão em relação a uma tramitação demorada de anos para aprovação de um projeto de lei, tal como comprovado pelo PL N.º 4.216/2021 vinculado ao PL N.º 20/2020, no qual já decorrem quatro anos.

Outros aspectos influenciam diretamente no avanço na tramitação de um projeto de lei, que pode ser aplicado ao PL N.º 4.216/2021, tais como: a complexidade e a burocracia do percurso de um PL, a influência de grupos de interesses econômicos ou em bancadas temáticas com focos específicos, a baixa participação popular e o acesso à informação em conhecer e discutir os projetos de lei, a qualidade técnica legislativa do conhecer os impactos sociais e econômicos da futura lei.

Assim, o PL N.º 4.216/2021 vinculado ao PL N.º 20/2020 emergem como anseios positivos daquelas entidades e membros de associações da luta por moradia popular e reforma urbana, cuja expectativa na formalização de uma legislação própria que possa fortalecer as atuais demandas de projetos já existentes e aqueles vindouros para auxiliar na superação do déficit habitacional do país.

4.4 Do ideal à realidade distante: a lacuna entre moradia adequada, políticas públicas e autogestão na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 constou que todo ser humano deve ter um padrão de vida adequado capaz de atender seus direitos fundamentais, tal como a moradia. Neste sentido, no entendimento de promoção de moradia já se buscava posicionar que existem condições extras para se concretizar o ato de habitar, que não constitui um ato isolado ou autônomo, pelo contrário depende da associação com outros direitos.

O termo moradia adequada surge na legislação internacional com a redação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais durante a

realização da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 16 de dezembro de 1966. A partir de então o substantivo “moradia” passa a ser acompanhado pelo adjetivo “adequada”, pois identifica-se que a moradia integra um contexto maior de relações desenvolvidas diante do simples aspecto espacial do morar. Assim, as normas posteriores em diferentes localidades do globo associam em seus documentos moradia adequada.

E o que se almeja como definição do seja moradia adequada foi estabelecido pelo Comentário N.º 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU em 1991, que elencou sete características essenciais: segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, localização adequada, adequação cultural.

Nesta pesquisa buscou-se nortear a análise das políticas públicas nacionais e locais do Estado do Maranhão, bem como os projetos de autogestão de moradia da Região Metropolitana da Grande São Luís - MA com base no atingimento das sete características da definição de moradia adequada, tendo em vista que se trabalha na perspectiva do ideal, daquilo que se espera de padrão estabelecido nas normas internacionais da Organização das Nações Unidas para as realidades locais.

Portanto, tendo em vista que os critérios para moradia adequada surgem apenas em 1991 com as discussões do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, tudo que foi proposto ou executado anteriormente no Brasil a depender da ideologia dominante poderia ou não ser reconhecido como moradia digna. Até porque o direito à moradia está presente nas propostas das candidaturas aos governos de municípios, estados, Distrito Federal e Brasil, contudo a vinculação do direito à moradia adequada configura uma realidade distante.

A dissertação investigou a materialização do conceito de moradia adequada, confrontando suas premissas com a realidade prática ao longo dos últimos dez anos. Esse recorte temporal se justifica pela consolidação e registro do conceito em documentos diretrizes do governo federal desde 2013.

Das legislações nacionais indicadas neste trabalho relacionou-se algumas considerações sobre moradia adequada: a) No Estatuto da Cidade (Lei Federal N.º 10.257/2001) não há nenhuma citação do termo moradia adequada e as alterações na lei nos anos de 2015 e 2018 também não combinaram moradia com o adjetivo adequada (Brasil, [2024b]); b) Na Lei da Reurb (Lei N.º 13.465/2017) há menção dos

termos moradia digna e condições de vida adequadas quando estipulados os objetivos da regularização fundiária urbana (Brasil, [2023c]; c) No Decreto N.º 9.310/2018 foram reafirmados os objetivos da regularização fundiária urbana com garantia do direito social à moradia digna e condições de vida adequadas (Brasil, [2018]).

Na Lei N.º 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) conta como princípio a moradia digna como direito e vetor de inclusão social. Neste contexto, identifica-se que o contexto de moradia de adequada irradia-se como promotor de outros direitos, tal como preconiza as orientações da ONU (Brasil, [2022]).

Na Lei N.º 14.216/2021 que tratou das medidas excepcionais em razão da emergência em saúde pública da pandemia da doença Covid-19 constou no artigo 3º as formas adequadas de proteção de direitos vinculados a uma moradia adequada, tais como: segurança do lar; continuidade dos serviços essenciais de comunicação, energia elétrica, água potável, saneamento e coleta de lixo; proteção contra riscos ambientais e de saúde; condições para sustento e trabalho, incluindo acesso à terra, seus frutos, infraestrutura, renda e emprego; respeito à vida privada, segurança pessoal e patrimonial (Brasil, 2021). E neste sentido, observa-se que o legislador se atentou as características essenciais para a ocasião que ampara uma moradia adequada, dentro da expectativa da definição proposta pela ONU.

A Lei N.º 14.620/2023, que instituiu o MCMV-Entidades, considerada recente no ordenamento jurídico incorporou as dimensões das características de moradia adequada, apesar de não constar a combinação dos termos (Brasil, 2023d). Contudo, no corpo da lei há várias inferências sobre as condições ideais de uma moradia nos objetivos e diretrizes dos programas, tais como: elevar a qualidade das residências já construídas, tornando-as acessíveis a todos e corrigindo os problemas habitacionais identificados; entender a habitação como um conceito completo, que une os aspectos físicos, de planejamento urbano, de regularização fundiária, econômicos, sociais, culturais, energéticos e ambientais do local onde o cidadão vive; incentivar que a propriedade sirva ao bem comum e que o direito fundamental à moradia seja respeitado, de acordo com o que estabelece a Constituição (Brasil, 2023d).

Ou seja, na legislação nacional apontada acima algumas das leis já incorporaram a combinação moradia adequada ou especificaram as condições necessárias para atingir em sua amplitude o ideal de moradia adequada defendida pela ONU.

Com relação às decisões proferidas na ADPF N.º 828 do Supremo Tribunal Federal realizou-se busca pela localização do adjetivo adequada colacionada à palavra moradia, e identificou-se vários trechos com esta combinação (Brasil, 2022). E também na Resolução N.º 425 de 8 de outubro de 2021, no qual a política judicial nacional tem como objetivo tornar o direito social à moradia uma realidade, entendendo a habitação como parte essencial dos direitos econômicos, sociais e culturais (Conselho Nacional de Justiça, 2021). Observa-se nas redações do Colegiado a compreensão que direito à moradia avança para questões inter e multidisciplinares, e, portanto, confere força à concretização do referido direito em suas diferentes vertentes de ampla concretização nos termos do que se busca pela ONU.

No que diz respeito à colocação em prática das políticas públicas do governo federal identificou-se que existe uma concepção e defende-se tal conceito de forma documental desde 2013, com a publicação “Direito à moradia adequada” elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil. Uma das maiores contribuições do governo federal para a concretização do direito à moradia adequada consiste no repasse de recursos públicos para os programas de habitação nos Estados, municípios e Distrito Federal. E neste sentido, na leitura das Portarias do Ministério das Cidades (Portaria MCID N.º 741/2023, N.º 743/2023 e N.º 862/2023) pesquisadas na última seleção de projetos, observa-se que estão presentes nos editais as diretrizes da Lei N.º 14.620/2023 que trabalha o conceito de moradia adequada nesta legislação.

E em observação na realidade dos projetos de habitação obtidos com recurso federal no Estado do Maranhão realizados pelo poder executivo municipal de São Luís - MA: a) Residencial Amendoeira I, II, III e IV, na zona rural; b) Residencial Ribeira I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, na zona rural; c) Residencial Vila Maranhão I, II, III e IV, na zona rural; d) Residencial Piancó I, II, III, IV, V e VI, na zona urbana; e) Morada do Sol I e II, na zona urbana; f) Residencial São Jerônimo, na zona urbana; estruturou-se as seguintes análises a seguir.

Os projetos do executivo municipal de São Luís - MA foram instalados em zonas urbanas e rurais, com números vultosos de unidades habitacionais para a cidade. Contudo, com base nos diferentes registros relacionados na dissertação sobre os projetos habitacionais propostos pelo poder público ao longo dos últimos dez anos considera-se que muitos projetos financiados pelo poder público, como os vinculados

ao Programa Minha Casa Minha Vida em São Luís - MA, foram entregues com problemas estruturais, carência de serviços essenciais e infraestrutura no entorno, ou localização inadequada.

Houve casos de baixa qualidade construtiva, falta de diálogo com os moradores, choque cultural com o modelo de moradia imposto, isolamento devido à distância do centro e dos serviços, e sensação de abandono. A construção focada em grandes empresas muitas vezes não atende especificamente aos interesses dos moradores. Isso demonstra que o conceito de moradia adequada, com seus sete critérios (especialmente serviços, infraestrutura e localização), não é plenamente cumprido nesses projetos. Assim, os projetos entregues pelo poder público municipal não atendem todas as características pretendidas na definição de moradia adequada da ONU.

O desfecho no dia a dia dos moradores desses projetos do poder público são famílias que vivem em condições mínimas, por vezes privadas de saneamento básico, de segurança e de acesso a serviços essenciais. A negligência nos aspectos construtivos e no pós-entrega das unidades não apenas fere a dignidade humana, mas também impacta negativamente a saúde pública, a educação, a economia e a segurança da comunidade como um todo.

Embora a autogestão vise o protagonismo e a adequação às necessidades da comunidade, as iniciativas em São Luís - MA e região metropolitana também enfrentam desafios que impedem a concretização plena da moradia adequada na entrega dos projetos pelas entidades. Os terrenos para projetos de autogestão são frequentemente adquiridos em áreas periféricas devido à especulação imobiliária, resultando em localizações com carências de infraestrutura e acesso rápido a serviços públicos essenciais. Esta situação foi identificada nos projetos construídos pela União Estadual por Moradia Popular no Maranhão, pois a maioria dos empreendimentos foram localizados em áreas com localização periférica distante dos centros comerciais.

Divulgações em matérias na rede mundial de computadores indicaram carência de infraestrutura e serviços nos projetos construídos pela UNMP, pois muitos empreendimentos de autogestão são entregues sem a infraestrutura completa necessária para uma moradia adequada, como iluminação pública, rede de esgoto, pavimentação e equipamentos sociais, obras que são caras e dependem da ação

estatal. São exemplos desta situação o Residencial Maria Firmina I e II e Residencial Magno Cruz I e II.

As entidades ainda enfrentam entraves burocráticos e de recursos, pois a implementação de projetos de autogestão é complexa, exigindo expertise técnica e jurídica, e depende de recursos públicos limitados e processos de seleção competitivos. O diálogo com instituições financeiras também pode ser complicado. Tal fato foi registrado na construção do Residencial João do Vale que para regularização necessitou da alteração da lei municipal de zoneamento. Assim como, os moradores do Residencial João do Vale I e II passaram 15 anos para obtenção do título de propriedade.

A viabilização dos recursos públicos também tem impactos no tempo de espera para recebimento da unidade habitacional. A espera pela entrega dos imóveis em projetos de autogestão pode ser longa, o que frustra a urgência de quem necessita de moradia. Tal fato se concretizou na entrega do Residencial Magno Cruz I e II, cuja construção e entrega demoraram sete anos.

A moradia adequada, em sua definição completa que inclui não apenas a habitabilidade, mas também infraestrutura e serviços, localização, acessibilidade, economicidade, segurança jurídica, adequação cultural, permanece uma utopia para grande parte da população da Região Metropolitana da Grande São Luís - MA, tanto quanto realizadas pelo poder público ou pelas entidades sociais.

As políticas públicas tradicionais frequentemente falham em entregar projetos que cumpram todos esses critérios, enquanto as iniciativas de autogestão, apesar de seu potencial para garantir o protagonismo e adequar a moradia às necessidades da comunidade, enfrentam barreiras estruturais como a especulação imobiliária, a falta de infraestrutura governamental nas periferias e a burocracia no acesso a recursos, o que impede a plena realização do conceito de moradia adequada através dessa modalidade.

A autogestão na produção de moradias populares se insere nesse contexto como um instrumento para efetivar esses direitos e princípios constitucionais, promovendo a participação e o protagonismo dos próprios beneficiários. No entanto, a mera previsão constitucional do direito à moradia e a possibilidade de outras formas de gestão social não são suficientes para que a autogestão seja plenamente implementada.

Atualmente a autogestão na produção de moradias populares depende de programas e políticas públicas específicas, que engloba: a tramitação dos projetos de lei (PL N.º 4216/2021 e PL N.º 20/2020), e outras leis para regulamentar o Programa “Minha Casa, Minha Vida – Entidades”; a existência de financiamento público; a organização dos movimentos e cooperativas para planejamento e execução das obras.

Sendo assim, a autogestão na produção de moradias populares se enquadra como uma norma constitucional de eficácia limitada, do tipo programática, pois a Constituição estabelece o objetivo (direito à moradia e a função social da propriedade), mas a plena realização da autogestão como política pública depende da atuação do legislador e do Poder Executivo para criar as condições e os programas necessários. Embora a Constituição aponte um caminho e um ideal para a garantia da moradia adequada, a concretização da autogestão exige um esforço legislativo e de implementação por parte do Estado.

Assim, a autogestão emerge como uma alternativa relevante na produção de moradias populares, representando um divisor de águas na efetivação dos direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia. Ao contrapor-se aos modelos tradicionais e muitas vezes insuficientes de construção habitacional, a autogestão coloca os próprios beneficiários no centro do processo, desde o planejamento até a execução.

Essa abordagem não apenas empodera as comunidades, garantindo que as construções atendam às suas reais necessidades e expectativas — superando as deficiências de localização e estrutura frequentemente observadas em projetos padronizados —, mas também promove uma eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Isso significa que a concretização do direito à moradia não se limita à relação vertical entre o indivíduo e o Estado, mas se expande para as relações interpessoais e comunitárias, onde a colaboração e a responsabilidade compartilhada se tornam vetores da dignidade e da cidadania. Dessa forma, a autogestão não é apenas um método construtivo, mas uma ferramenta para transformar o direito à moradia de uma promessa abstrata em uma realidade tangível e participativa.

A presente tese jurídica propõe que a autogestão na produção de moradias populares, quando fomentada e garantida pelo Estado, atua como um instrumento para a eficácia do direito social à moradia adequada. Argumenta-se que a mera positivação do direito à moradia não é suficiente para sua plena concretização,

especialmente diante das lacunas e da ineficácia das políticas públicas habitacionais tradicionais. A autogestão emerge como um mecanismo capaz de empoderar os beneficiários, transformando-os de meros sujeitos passivos de políticas públicas em agentes ativos da construção de sua própria dignidade habitacional.

Tradicionalmente, a eficácia dos direitos fundamentais tem sido analisada predominantemente em sua dimensão vertical, que se manifesta na relação entre o indivíduo e o Estado. Contudo, a complexidade das relações sociais contemporâneas exige uma compreensão aprofundada da eficácia horizontal, pela qual os direitos fundamentais vinculam também as relações entre particulares. No contexto do direito à moradia, isso implica que não apenas o Estado, mas também a sociedade civil e os agentes econômicos privados, possuem responsabilidades na promoção e proteção desse direito.

A autogestão na produção de moradias populares se configura como um modelo alternativo e complementar às políticas habitacionais convencionais, que muitas vezes reproduzem lógicas de exclusão e verticalização das decisões. Ao permitir que os próprios moradores organizem, gerenciem e executem o processo de construção de suas moradias, a autogestão não apenas otimiza recursos e promove a sustentabilidade, mas, sobretudo, fortalece a autonomia e a capacidade de organização comunitária. Essa autonomia fortalece os movimentos sociais para que o direito à moradia deixe de ser uma mera expectativa e se materialize em uma realidade concreta e digna, construída a partir das necessidades e anseios dos próprios beneficiários.

Nesse sentido, a tese desta dissertação postula que o Estado tem o dever de não apenas incentivar, mas também de criar arcabouços legais e instrumentos de fomento que garantam a viabilidade e a sustentabilidade dos projetos de autogestão habitacional. Isso inclui a disponibilização de terrenos, acesso a crédito subsidiado, assistência técnica qualificada, desburocratização dos processos e a aprovação de um marco regulatório para a autogestão de moradias populares. A omissão estatal em apoiar efetivamente a autogestão resulta em uma substancial restrição à eficácia do direito à moradia, na medida em que priva os indivíduos de uma ferramenta fundamental para sua própria emancipação habitacional diante das falhas de mercado e da atuação insuficiente das políticas públicas habitacionais.

A autogestão na produção de moradias populares não é apenas uma estratégia de política habitacional, mas um instrumento na concretização da eficácia do direito à

moradia adequada. Ela transforma a relação dos indivíduos com seu próprio direito, passando de uma postura de demanda passiva para a de protagonismo ativo, reforçando a dignidade humana e a participação social como pilares de uma sociedade justa e equitativa.

O direito à moradia adequada está previsto na legislação internacional e nacional, mas sua efetivação é limitada pela ausência de políticas públicas eficientes e aparato legislativo para as entidades que viabilize plenamente o direito à cidade, à moradia adequada e a função social da propriedade. Portanto, o resultado obtido ao final desta análise é que a moradia adequada é uma realidade distante, pois existe uma lacuna entre o que se espera na obtenção do direito à moradia adequada proposto pela ONU e a efetividade das políticas públicas e projetos de autogestão na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA.

5 CONCLUSÃO

O direito à moradia é uma luta histórica de indivíduos, porém ao longo da evolução passou a assumir uma luta da sociedade, de diferentes poderes do Estado Democrático de Direito, e de entidades privadas com identificação à causa. No ter onde morar são concretizados outros direitos, porque o direito à moradia é multi e interdisciplinar com diversas áreas do conhecimento. Com a moradia são agregados aspectos relevantes de proteção, de felicidade, de saúde, de identidade, de acolhimento, de cidadania, de segurança jurídica.

Um processo histórico de exclusão marca a aquisição e a concretização do direito à moradia. Inicialmente o poder econômico e de classes segregou o direito à terra, retirou-se das pessoas a possibilidade de construir a moradia, porque sem chão não se insere nenhum tipo de habitação. A alternativa para ausência de espaço para morar resultou em conflitos para ocupar áreas irregulares, adentrar em propriedade privada, dominar o espaço público e gerar o déficit habitacional.

O direito à moradia advém de uma questão social de ausência de disponibilidade de unidades habitacionais para todas as pessoas que reivindicam por este direito, consequência de diversos fatores como a concentração de terras, a especulação imobiliária, a falta de planejamento urbano, a inefetividade dos direitos fundamentais, e outros. Ocorre que tal situação perdurou até os dias atuais e os cenários estatísticos não apontam redução significativa para alcance deste direito, pelo contrário em índices oficiais houve aumento do déficit habitacional e o perfil mais afetado são indivíduos incluídos em população com baixa renda.

Apesar de a problemática ser um problema estrutural antigo a positivação do direito à moradia ocorre de forma lenta e bem recente, haja vista que este direito foi escriturado na legislação internacional somente a partir de 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ou seja, um direito fundamental ignorado pelo ordenamento jurídico mundial, mesmo diante de sua essencialidade perante outro direito, a vida. Porque não é suficiente o sujeito estar neste mundo sem a possibilidade de um abrigo seguro de uma habitação.

A legislação internacional sobre moradia foi alavancada a partir da preocupação e atuação da Organização das Nações Unidas em relação às questões humanitárias relevantes, como a moradia. Outro dispositivo importante constitui o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ao difundir o direito à

moradia adequada, porque este direito não se resume somente ao local de habitação, mas perpassa por proporcionar o alcance de outros direitos, acesso às políticas públicas e à obtenção de aspectos de cidadania.

Diversos sentidos de trechos da Constituição do Brasil de 1988 trazem a noção da existência do direito à moradia, mas somente em 14 de fevereiro de 2000 com a Emenda Constitucional N.º 26 foi incluso como direito social. Ainda que o direito à moradia seja visto como de realização progressiva, o reconhecimento tardio de sua fundamentalidade pela legislação é notório. Isso provoca uma reflexão que direito à moradia é preterido na efetivação de direitos fundamentais, porque é uma responsabilidade que o Estado Brasileiro não tem condições e interesse de resolver em brevidade, por isso adiar a pauta da moradia proporciona ao poder estatal priorizar outras demandas sociais e privar indivíduos menos favorecidos de seus direitos fundamentais.

A situação fundiária brasileira é excludente desde a chegada e a expropriação do Estado Português em relação ao domínio das terras pelos povos originários do Brasil. A entrega de lote em regime de sesmarias foi de caráter elitista, baseada na contemplação de pessoas com poder econômico em Portugal para manusear as despesas locais. E o sucedâneo deste regime foi a transformação da terra em mercadoria, no qual quem detinha poder econômico ou político era favorecido com o título de propriedade em precarização da posse daqueles mais vulneráveis nesse sistema.

Um princípio constitucional relevante para a defesa do direito à moradia nessa estrutura constitui no cumprimento da função da propriedade. Este princípio é fundamental na reivindicação do direito à moradia, porque desencadeou diversas consequências benéficas para os interesses da coletividade e harmonização de direitos fundamentais, tais como: a ruptura do caráter absoluto do direito de propriedade promovendo justiça social e redução das desigualdades sociais; a legitimação do Estado para regular e intervir por meio de leis e políticas públicas na propriedade privada; a viabilização de medidas para o ordenamento territorial, o planejamento urbano, o aproveitamento racional e adequado da terra, à utilização adequada dos recursos naturais, bem como o alcance do desenvolvimento sustentável para cidadãos e localidades.

Na esfera jurídica, o princípio da função social da propriedade impactou o sistema de justiça ao fornecer parâmetros para a interpretação e aplicação de normas

infraconstitucionais pertinentes à propriedade. Em situações de tensão entre o interesse particular do proprietário e o interesse coletivo, a função social pode ser utilizada como um balizador para a decisão jurídica. Desse modo, o princípio da função social da propriedade é um elemento fundamental para a viabilização do direito à moradia.

O princípio constitucional da função social da propriedade visa direcionar que o direito de propriedade atenda a finalidades que beneficiem o bem comum. Nesse contexto, possui relação com o combate ao déficit habitacional, que se caracteriza pela falta de moradias adequadas, moradias precárias, coabitação familiar por necessidade e ônus excessivo de aluguel. Essas situações, acompanhadas de números estatísticos confiáveis, explicitam o descumprimento dessa função social por uma parcela significativa da propriedade urbana.

A função social da propriedade impõe ao proprietário o dever de utilizar seu bem de forma que atenda não apenas aos seus interesses individuais, mas também aos interesses da coletividade. Essa limitação ao direito de propriedade visa justamente a efetivação de outros direitos fundamentais, como o direito à moradia, à cidade sustentável, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao trabalho.

O cumprimento da função social da propriedade atua como um mecanismo jurídico que equilibra o direito individual à propriedade com os direitos sociais da coletividade, garantindo que o patrimônio imobiliário não seja apenas um privilégio de poucos, mas um instrumento para o alcance da justiça social e a plena efetivação dos direitos fundamentais de todos os cidadãos. É a materialização da ideia de que o direito de propriedade não é um fim em si mesmo, mas um meio para promover o bem-estar social.

Outro aspecto relevante no entendimento da relação de déficit habitacional, direito à moradia e o cumprimento da função social da propriedade consiste na comparação dos indicadores de densidade populacional e o indicativo de conflitos por regiões. A região Sudeste atualmente ocupa o maior número de déficit de moradias e também o maior quantitativo de conflitos pela terra e moradia. Assim, a abordagem e a busca por soluções para a viabilização do direito à moradia invocam a participação de diferentes segmentos do Estado, porque envolve questões ambientais, sociais, jurídicas, políticas, econômicas.

Com relação ao direito, observa-se que a legislação brasileira, ao generalizar suas proposições e alcançar o chamado homem médio, não favorece as minorias em

situação de vulnerabilidade, porque estas estão aquém das condições ideais de educação, de poder econômico, de acesso à informação, de representatividade política e social, e de oportunidades equitativas. Essa situação é perceptível quando voltada as atenções para as reivindicações dos povos indígenas, dos remanescentes de quilombolas, das comunidades tradicionais, das pessoas em dependência de habitação de interesse social.

De acordo com os dados apresentados nesta pesquisa de mestrado, identifica-se que a moradia adequada permanece uma aspiração longínqua para uma parcela considerável da população brasileira. Isso se deve ao fato de que um direito à moradia que englobe todos os aspectos delineados no projeto da Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU ainda não se concretiza para os cidadãos mais vulneráveis ou para aqueles que anseiam por esse padrão ideal de habitação.

Quem usufrui de uma moradia adequada em todos seus sete critérios são as pessoas mais abastadas neste país, porque tem a proteção legal do título de propriedade, tem acesso aos serviços e infraestrutura pública, em tese não tem direitos ameaçados, gozam de boa estrutura física das unidades habitacionais e em localização segura, e a cultura aflora para vivência e formação de uma identidade cultural.

E para aquelas pessoas que tem uma moradia, mas que não recepciona todas as benesses propostas no conceito de moradia adequada? Para esses restam a utopia, o sonho ou a luta por uma moradia adequada e uma vida digna por meio da efetivação dos direitos fundamentais. As pessoas e suas histórias de vida, bem como gestões de governança, são distintos ao longo do tempo, por isso, a utopia da moradia adequada pode permanecer no imaginário de um ideal da população e de governos; a moradia adequada também por ser um sonho a ser alcançado, uma vontade que em algum momento o sujeito vai atingir o patamar de ter uma moradia adequada; ou, a moradia adequada pode ser uma luta da coletividade com participação ativa na fiscalização, na cobrança, na reivindicação de direitos e na busca por soluções para efetivação de direitos fundamentais.

Com relação a um aspecto histórico do desenvolvimento urbano de São Luís - MA se confirma que quem detém poder, seja econômico ou político, tem acesso as melhores condições e oportunidades de vida. A capital já foi considerada a quarta

maior cidade do país no século XIX, tal titulação ocorreu em face da elite local à época querer enquadrar-se nos padrões de modernidade da Corte Portuguesa.

O acervo arquitetônico ludovicense do centro histórico tombado pela UNESCO como patrimônio cultural da humanidade revela a gentrificação da área e aponta para concretização de direito à moradia para alguns privilegiados, pois a expansão para ocupar áreas periféricas além centro foi promovida pelos menos favorecidos socialmente e economicamente da época. Ou seja, na realidade local da cidade de São Luís - MA ocorreu a exclusão das pessoas menos favorecidas de áreas centrais e consideradas nobres, também estas pessoas foram privadas da aquisição de títulos de propriedade, de uma habitação adequada e da possibilidade de obtenção de outros direitos, em virtude da precariedade de ocupações e construções nas áreas periféricas.

Um aspecto recente do desenvolvimento urbano de São Luís - MA constitui no crescimento da condominialização do espaço urbano e delineamento de um novo modelo de estilo de moradia e vivência. Assim, incorporadoras e construtoras disseminaram a prática de aquisição de terrenos e a construção de aglomerados habitacionais com foco em diferentes perfis de poder de compra.

Os conjuntos habitacionais com atingimento dos critérios de moradia adequada estão localizados em áreas valorizadas e dispõe de um tamanho considerável de área construída, bem como disponibilidade de bens e serviços públicos próximos ao empreendimento, e outras características que valorizam a unidade habitacional. Contudo, pelo Poder Público tem sido ofertada moradias em localidades periféricas e distantes de área central, além da baixa qualidade dos empreendimentos e até da ausência de serviços públicos essenciais nas proximidades, o que evidencia um descompromisso com a efetivação do direito fundamental à moradia.

Uma das legislações urbanísticas da cidade de São Luís - MA constitui o Plano Diretor, cuja revisão do plano de 2006 para o ano de 2023 ultrapassou os dez anos previstos no Estatuto da Cidade. Observa-se deste modo que em geral as legislações que versam sobre diretrizes do ordenamento territorial, do planejamento urbano e rural, da proteção de questões socioambientais e com impacto no direito à moradia são morosas para quem necessita do gozo de direitos fundamentais. Além disso, após a aprovação ocorreram fortes críticas ao documento que indicam a ausência de escuta da população nas audiências públicas em relação à aspectos da mobilidade urbana,

da infraestrutura básica, da disponibilidade de serviços públicos, e outros temas não contemplados.

A lei municipal do Plano Diretor incluiu a implementação de programas e projetos habitacionais para população de baixa renda por meio do Fundo Municipal de Habitação e Urbanismo. É um passo relevante para as entidades que captam recursos públicos para financiamento de unidades habitacionais nos moldes da produção autogestionária de moradias populares, porque constitui uma previsão legal, ante a ausência de um marco regulatório, que ampara essas ações promovidas por mobilizações populares.

Um importante reconhecimento normativo na legislação nacional foi a inclusão das entidades sociais como agentes promotoras de ações de habitação de interesse social como integrantes do sistema nacional de habitação de interesse social. Tal inclusão é parte de um processo que ocasiona dar legalidade às ações das entidades no recebimento de recursos públicos e ocasionar a participação na fatia do mercado que constrói moradias acessíveis e de qualidade para indivíduos excluídos do acesso ao financiamento para aquisição do imóvel ou às moradias tradicionais produzidas pelas construtoras ou aos imóveis disponibilizados em projetos do poder público.

Outro marco na legislação brasileira com relação à participação das entidades foi a Lei Federal N.º 11.578/2007 que possibilita a transferência de recursos públicos a entidades, desde que em consonância com as imposições do FNHIS. É fundamental para as entidades que promovem o acesso à moradia adequada para pessoas no perfil de baixa renda a possibilidade de obter recursos para auxiliar na redução do déficit habitacional e na concretização do direito à moradia digna.

Ocorre que a maior parte das políticas habitacionais do país e em especial em São Luís - MA são fomentadas por iniciativas do poder estatal. A capital do Maranhão segue o padrão nacional na prevalência de políticas habitacionais de eficácia vertical voltadas para quem detém capacidade financeira para custear a produção de unidades habitacionais e para aqueles indivíduos rentáveis para pagamento de financiamentos. Algumas causas para proposição de políticas públicas habitacionais advêm de explosão demográfica urbana, imigração de trabalhadores, estagnação da economia e cenários instáveis de geração de renda interna, cujas soluções estão em ritmo menor em relação ao déficit habitacional.

A legislação do município de São Luís - MA também avançou na proteção do direito social à moradia, porém assim como outros normativos quem usufrui das

benesses dessas leis são aqueles com poder econômico para ditar os caminhos que interessa determinado segmento do mercado e o poder público validar. Assim tem ocorrido com a tomada de área de São Luís - MA para construção de condomínios fechados, que literalmente se fecham para as trocas e vivências comunitárias de uma sociedade participativa.

Inclusive o próprio poder público optou por oferecer unidades habitacionais no formato de condomínios, principalmente no modelo de apartamentos. Porém, conforme analisado a produção de casas ou apartamentos pelo executivo da capital não cumprem a proposta conceitual de moradia adequada. Até porque o Estado não tem condições de arcar com seus próprios defeitos, então, é preferível entregar um produto inacabado, mas ser entregue, do que corrigir todo um sistema para apresentar resultados de governo. As gestões do executivo por terem prazos curtos diante de todas as demandas sociais, em suas propostas de governo acabam por optar por algum aspecto que possa dar visibilidade as obras de governo.

O Estado não cumpre os critérios para atingir os resultados de uma moradia adequada, tampouco a produção autogestionária de moradias dignas entregues pelas entidades em São Luís - MA. Os projetos de habitação em autogestão na Região Metropolitana de São Luís - MA têm inúmeros problemas de infraestrutura imediatos, que por vezes são resolvidos apenas em muitos anos de luta. Assim, foi retratado em matérias locais sobre carência de pavimentação, de drenagem, de disponibilidade de serviços públicos, de regularização fundiária, e outros.

A produção autogestionária de unidades habitacionais no país e analisados na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA são encabeçados pelos movimentos sociais de luta por moradia, que buscam contribuir para o alcance da eficácia da moradia adequada para segmentos menos favorecidos pelas políticas públicas ou iniciativas privadas. Este modelo que rompe com os padrões tradicionais da construção civil, seja pela gestão ativa e participativa dos associados seja pela extirpação de lucros com as mazelas de quem necessita do direito à moradia adequada.

Um dos maiores benefícios da produção autogestionária de moradias populares é o empoderamento dos indivíduos, que passam por fomentar uma cultura de atuar e resolver situações de conflitos da coletividade. E neste empoderamento destaca-se a elevação das mulheres nestes processos de autogestão e na liderança em diversos aspectos da sociedade. As mulheres desempenham um papel

revolucionário ao exercer atribuições e responsabilidades antes designadas culturalmente como masculinas, e hoje ocupando diversos espaços e trabalhos numa relação horizontal de poder.

Relativa a análise dos empreendimentos de autogestão na Região Metropolitana da Grande São Luís - MA identificou-se que estão localizados em áreas periféricas, ainda não exploradas pelo interesse capitalista. Além disso, são áreas com desigualdades de condições de infraestrutura, serviços públicos, qualidade de vida, trabalho e renda, quando comparadas a outras áreas consideradas de classe média e alta. Há uma proposta idealizada pelas entidades da viabilização de uma moradia digna, contudo o que se entrega é um mínimo necessário para instalação dos contemplados com a unidade habitacional. Porém, não há a plenitude daquilo que é proposto no conceito de moradia adequada.

As experiências internacionais foram salutares para desencadear nos movimentos sociais nacionais um sentimento de replicabilidade dos impactos positivos da produção de moradias via autogestão em adequação aos contextos locais. Os primeiros projetos no formato de mutirão evoluíram para que as entidades pudessem inclusive viabilizar os empreendimentos com a terceirização dos serviços. Contudo, a maioria das entidades com a ideologia do caráter participativo e ajuda mútua optam pela administração direta da construção, que permite conciliar as demandas dos beneficiários e os princípios da produção de moradias por autogestão.

Diferentemente dos demais países utilizados como modelo de autogestão na América Latina, o poder estatal brasileiro não pactuou com uma legislação específica para produção de moradias por autogestão pelas entidades que lutam pelo direito à moradia, tampouco tem fortalecido a política urbana em prol da habitação de interesse social. As conquistas advindas de tal prática são custeadas pela força dos movimentos sociais de luta pela moradia popular, que apesar de ser uma alternativa econômica e sustentável para construção de moradias populares não goza de relevância para o poder público.

Os primeiros mutirões para construção de casas populares no formato de autogestão no Brasil tiveram como característica o esforço dos contemplados como a mão de obra principal dessas unidades habitacionais, pois tais indivíduos literalmente colocaram a mão na massa com seus pares, familiares e simpatizantes do projeto. E desse empenho identifica-se um dos impactos sociais positivos da iniciativa

autogestionária de moradias mais relevantes que é o empoderamento dos sujeitos em aprender e atuar em prol da defesa de direitos individuais e coletivos.

Além disso, outros benefícios são carregados neste modelo de produção de moradias populares, tais como: agregar o capital humano na resolução de problemas, fortalecer os vínculos em mobilizações sociais ativas e participativas, auxiliar na redução do déficit habitacional e promoção de moradia adequada, reduzir o custo financeiro da aquisição de um imóvel, viabilizar acesso às pessoas de baixa renda aos projetos de moradia, efetivar o cumprimento da função social da propriedade, melhorar a qualidade de vida dos habitantes, capacitar os dirigentes e associados para práticas de captação de recursos e construção de moradias populares, gerar emprego e renda para os envolvidos e outros, inserir capital financeiro na economia local, contribuir para o desenvolvimento sustentável e promover justiça social para aqueles menos favorecidos no acesso às unidades habitacionais de políticas públicas tradicionais e elitistas.

Porém, existem contrapontos negativos desta prática de produção de moradias que também são relevantes para se combater ou ajustar na evolução desta modalidade de construção: a capitalização da moradia em fonte de lucro, a corrupção na aplicação de recursos, a baixa qualidade dos projetos arquitetônicos, a lentidão na obtenção do direito de propriedade face aos problemas de regularização fundiária, o baixo quantitativo de participação no mercado habitacional, a limitação de recursos públicos e a disputa pelas entidades, a desvalorização das unidades construídas em projetos de autogestão de moradias, a localização em áreas periféricas e com pouca infraestrutura e serviços públicos, a ocupação irregular de áreas de proteção ambiental, a falta de conhecimento da legislação urbanística e outras, e a ausência de um marco regulatório nacional da produção de moradias populares autogeridas.

Uma das frentes de luta dos movimentos sociais da luta por moradia consiste na aprovação do Projeto de Lei N.º 4.216/2021, que constituirá o marco regulatório voltado para criação de um programa nacional da autogestão da habitação no Brasil. Tal proposição legislativa é oriunda de uma discussão coletiva e participação popular na apresentação de uma sugestão de lei, demonstrando assim a militância de um grupo que vivencia a realidade do déficit de moradia e atua na reivindicação coletiva de um direito fundamental à moradia. O que se busca com essa legislação é incluir um maior número de indivíduos na aquisição de uma habitação digna, a partir da legalização de um programa específico para atender entidades promotoras de

unidades habitacionais populares e garantir segurança jurídica aos projetos desenvolvidos pelas entidades.

Em face da ausência de um marco regulatório constata-se que os recursos viabilizados em outras leis existentes são incipientes para a realidade almejada pelas entidades promotoras da construção de unidades populares por autogestão. Essa legislação encampada pelos movimentos sociais não resolverá o problema do déficit habitacional, mas pode ser uma das alternativas para melhorar a política habitacional brasileira e promover o acesso ao direito à moradia adequada de um número maior de indivíduos.

Delimitando os aspectos de análise desta pesquisa com relação às hipóteses do problema conclui-se que a participação cidadã, por meio dos movimentos sociais, constitui uma das formas de eficácia para exercer pressão política e social, tanto que com a participação de entidades de luta do direito à moradia foi conquistada a possibilidade de obtenção de financiamentos públicos para projetos de moradias populares, além disso, é fruto da elaboração da sociedade civil o Projeto de Lei N.º 4.216/2021 que tramita com pedido de criação de um programa nacional de moradia por autogestão.

Com base nas análises dos empreendimentos construídos pela entidade pesquisada em São Luís - MA observou-se que os projetos de moradias populares são permeados ideologicamente pelos princípios do conceito de moradia adequada, contudo na prática há a entrega de uma unidade habitacional que não contém todas as premissas para alcançar o conceito de moradia adequada. Ou seja, esta hipótese foi refutada, porque nos projetos se verificou a disponibilidade dos imóveis em áreas periféricas, com deficiências de infraestrutura e serviços públicos, com problema de regularização fundiária e titulação da propriedade, além de problemas com acessibilidade, e outros.

A participação cidadã é essencial para viabilização do direito à moradia, pois o poder público oscila entre a falta de interesse governamental e as dificuldades financeiras, burocráticas, para viabilizar um número considerável de construção de moradias que possam minimizar o déficit habitacional. E os projetos de autogestão de moradias populares são alternativas para viabilização de eficácia com a promoção de soluções habitacionais mais adequadas as camadas populares, tendo em vista a compreensão das dificuldades enfrentadas pelas pessoas com baixa renda na

aquisição de unidades habitacionais do mercado imobiliário tradicional ou dos limitados projetos do poder público.

Atualmente os movimentos sociais de luta por moradia popular constituem a principal forma de participação cidadã na concretização do direito constitucional à moradia. A batalha individual pelo direito à moradia para quem não detém condições financeiras é muito árdua, pois a moradia neste país é um bem caro, em se tratando de aluguel ou de aquisição própria, que infelizmente pode transformar o morar em sujeição a condições mínimas de habitação e saúde, em exclusão de acesso a outros direitos e em precariedade da dignidade da pessoa humana. O Brasil é um Estado Democrático de Direito que viola direitos dos cidadãos, dentre estes o direito fundamental à moradia, e por isso, a efetividade em garantir direitos sociais constitucionais exige políticas públicas integradas com a participação cidadã.

A autogestão de moradias populares emerge como uma alternativa promissora para enfrentar o déficit habitacional e promover o direito à moradia adequada na América Latina. Dada a diversidade de contextos socioeconômicos e políticos na região, sugere-se um estudo comparativo das diferentes experiências de autogestão, no intuito de fornecer inferências valiosas sobre os modelos mais eficazes e os fatores críticos para o sucesso dessas iniciativas. Assim, a análise se concentrará na forma como esses modelos contribuem para o atingimento dos critérios que definem uma moradia adequada, conforme preconizado por organismos internacionais e legislações nacionais.

A título de sugestão do aprofundamento da temática propõe-se um estudo comparativo das experiências de autogestão de moradias populares na América Latina e a viabilização do direito à moradia adequada, especialmente em relação ao atingimento dos critérios do conceito, buscando comparar diferentes experiências de autogestão de moradias populares na América Latina, analisando como contribuem para efetivação dos direitos fundamentais para a viabilização do direito à moradia adequada e o atendimento aos seus critérios essenciais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. DataSenado aponta que 3 a cada 10 brasileiras já sofreram violência doméstica. **Senado Notícias**, Brasília, 21 nov. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/noticias/materias/2023/11/21/datasetado-aponta-que-3-a-cada-10-brasileiras-ja-sofreram-violencia-domestica>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-20052010-141433/publico/J_E_Baravelli_Mestrado.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 510, de 26 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, 2023e. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). **Resolução N.º 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atosqdetalhar/4169>. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. (Constituição [1937]). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília: Presidência da República, [1945]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. (Constituição [1946]). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Brasília: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. (Constituição [1967]). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, [1971]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. (Constituição [1891]). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Brasília: Presidência da República, [1926]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. (Constituição [1988]). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto N.º 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei N.º 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública. Brasília: Presidência da República, [2023c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto Legislativo N.º 591, de 6 de julho de 1992**. promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) no Brasil. Brasília, Presidência da República, 1992a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. **Decreto Legislativo N.º 592, de 6 de julho de 1992**. Aprova o texto do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Brasília, Presidência da República, 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional N.º 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília: Presidência da República, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Lei601.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **Lei N.º 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm#:~:text=LEI%20No%206.766%2C

%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201979&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Parcelamento%20do,1o.. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 8.677, de 13 de julho de 1993.** Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social, e dá outras providências. Brasília, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8677.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Brasília, Presidência da República, [2024b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. (Código Civil). Brasília, Presidência da República, [2024c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Presidência da República, [2024f]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. **Lei N.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei N.º 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à

regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 11.578, de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre os critérios de partilha dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Brasília: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11578.htm. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2024g]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências, Brasília: Presidência da República, [2023c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Presidência da República, [2024d]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 14.216, de 7 de outubro de 2021**. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei N.º 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. **Lei N.º 14.489, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Lei N.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas

construtivas hostis em espaços livres de uso público – Lei Padre Júlio Lancelotti. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14489.htm. Acesso em: 13.set. 2024.

BRASIL. **Lei N.º 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei N.º 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei N.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei N.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei N.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei N.º 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei N.º 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei N.º 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei N.º 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei N.º 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei N.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei N.º 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei N.º 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei N.º 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei N.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei N.º 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei N.º 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei N.º 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei N.º 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei N.º 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei N.º 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília: Presidência da República, 2023d. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/tipo=LEI&numero=14620&ano=2023&ato=1e8ATRE50MZpWT4f1>. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Apresentação São Luís**. Brasília, 2007. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/UEMP-SaO-LUIS-MARANHaO.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa N.º 12, de 7 de junho de 2018**. Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E). Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/mcmv-entidades-1/regulamentacao-do-minha-casa-minha-vida-entidades>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria N.º 269, de 22 de março de 2017**. Estabelece as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília, 2017. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **No Maranhão, 16 mil moradias são selecionadas no Minha Casa, Minha Vida Rural e Entidades**. Agência Brasil, Brasília, 15 abr. 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias-regionalizadas/mcmv-rural/no-maranhao-16-mil-moradias-sao-selecionadas-no-minha-casa-minha-vida-rural-e-entidades>. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. Secretaria de comunicação social. **Confira estados e municípios contemplados na seleção do Minha Casa, Minha Vida Rural e Entidades**. Agência Brasil, Brasília, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/confira-estados-e-municipios-contemplados-na-selecao-do-minha-casa-minha-vida-rural-e-entidades/>. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: SDH/PR, 2013. 76 p. (Por uma cultura de direitos humanos). ISBN 978-85-60877-36-2. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-a-moradia-adequada.pdf. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF N.º 828**. Decisão liminar referendada em 02 de novembro de 2022. Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 13 set. 2024.

BORDENAVE, Geisa Elmokdisi Pedrosa. Cooperativismo habitacional e luta por moradia no Rio de Janeiro: duas experiências autogestionárias em Jacarepaguá. **PerCursos**, Florianópolis, v. 24, art. e0301, 2023. Disponível em: <https://periodicos.udesc.br/index.php/percursos/article/view/23419>. Acesso em: 1 mar. 2025.

CAMPANHA NACIONAL PELO DESPEJO ZERO. **A Campanha Nacional #DespejoZero**. 2020. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/despejozero>. Acesso em: 28 set. 2024.

CARVALHO, Luiz Henrique Milaré de. **Ninguém fica para trás: a participação popular nas audiências públicas e a construção do direito fundamental à moradia**. 2020. 305 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Pós-Graduação, Centro Universitário de Bauru, Instituição Toledo de Ensino, Bauru, 2020. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=10645301. Acesso em: 4 maio 2024.

CARVALHO, Paulo H. Projeto cria Programa Nacional de Moradia por Autogestão. Agência Câmara de Notícias, 21 de abr. de 2024. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/noticias/1064383-proposta-cria-programa-nacional-de-moradia-por-autogestao#:~:text=Nos%20anos%2090%2C%20a%20Uni%C3%A3o,de%20Interesse%20Social%20\(FNHIS\)](https://www.camara.leg.br/noticias/1064383-proposta-cria-programa-nacional-de-moradia-por-autogestao#:~:text=Nos%20anos%2090%2C%20a%20Uni%C3%A3o,de%20Interesse%20Social%20(FNHIS).). Acesso em: 26 out. 2024.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; BARBOSA, Guilherme Bezerra; SOARES, Jacqueline Alves. Os 20 anos do Estatuto e a eterna busca por uma cidade mais justa e menos desigual. Pág. 55-70. In: PIRES, Lilian Regina Gabriel M. (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis**. [S. l.]: Grupo Almedina, 2021. Grupo Almedina Brasil, 2021.

CASTRO, Letícia Pontes Pacheco de. **A utilização da mediação nos conflitos de regularização fundiária como instrumento de gestão pública para o alcance das moradias sustentáveis**. 2020. Tese (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, 2020. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/handle/tede/6341>. Acesso em: 14 dez. 2024.

CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; OLIVEIRA, Celso Maran de Oliveira. **Modelo descentralizado de mediação para resolução de conflitos de reforma fundiária urbana**. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 3, n. 1, p. 36–50, jan/jun 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/1932/pdf>. Acesso em: 7 dez. 2024.

CHERINI, Giovani. **Projeto de Lei N.º 20, de 4 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre a organização e funcionamento das cooperativas habitacionais e institui dever de criação de programa de apoio e fomento às cooperativas habitacionais nos projetos de lei de Plano Plurianual. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853924&filename=PL%2020/2020. Acesso em: 6. fev. 2025.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS. **Levantamento sobre violência contra quilombolas no Brasil**. Brasília: CONAQ, 2024a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYmMwN2NIZWUtOTlkZS00MmQ0LTk3YjktOGNIOTg5NmM1MzUxliwidCI6IjgzNDBhNDA4LWNhMDAtNDE4Ny05MjFkLWJjYzQ5ZTRjZjY4OCJ9&pageName=e05a7d2e4ee88a4355d9>. Acesso em: 12. set. 2024.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS. **Quem somos**. Brasília: CONAQ, 2024b. Disponível em: <https://conaq.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 12. set. 2024.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. Ata da 61ª reunião ordinária audiência pública realizada em 5 de outubro de 2021. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/2084955.htm>. Acesso em: 6. fev. 2025.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. **Projeto de Lei N.º 4.216, de 30 de novembro de 2021**. Institui diretrizes para a produção de moradia por autogestão, cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2020-02-04;20>. Acesso em: 6. fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Semana de Regularização Fundiária Solo Seguro**. Brasília: CNJ, 2023c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/10/relatorio-solo-seguro-v6.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução N.º 425, de 8 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original/1447482021101161644e94ab8a0.pdf>. Acesso em: 13 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução N.º 605, de 13 de dezembro de 2024**. Altera a Resolução CNJ n. 425/2021, que instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, torna obrigatória a criação de Comitês Locais PopRuaJud e a realização de mutirões de cidadania e acesso à Justiça e institui o Índice PopRuaJud e o Prêmio Nacional PopRuaJud. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original/1126512024121767615ffbb28e4.pdf>. Acesso em: 13 set. 2024.

CORDEIRO, José Ricardo de Jesus Pinto. **Habitação social, contradições na participação popular e na morfologia urbana**: um olhar sobre o Residencial Ribeira em São Luís – MA. 2021. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís - MA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uema.br/bitstream/123456789/1561/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o-Jos%c3%a9-Ricardo-de-Jesus-Pinto-Cordeiro-1.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. São João del Rei: Estudos Vermelhos, 2013. *E-book*.

ENTREGA de unidades habitacionais do Residencial Vila Maranhão. **O Imparcial**, São Luís - MA, 30 jun. 2016. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/cidades/2016/06/entrega-de-unidades-habitacionais-do-residencial-vila-maranhao/>. Acesso em: 24 out. 2024.

ERICEIRA, Glaucio. Edivaldo entrega chaves casa própria para mais 540 famílias. **Blog do Glaucio Ericeira**, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://www.glaucioericeira.com.br/2018/08/edivaldo-entrega-chaves-casa-propria-para-mais-540-familias/>. Acesso em: 26 out. 2024.

FERNANDES, Cintia Estefania. A contribuição de melhoria como instrumento de construção de cidades mais justas: um poder-dever constitucional que compõe o Estatuto da Cidade. p. 191-216. In: PIRES, Lilian Regina Gabriel M. (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis**. [S. l.]: Grupo Almedina, 2021. Grupo Almedina Brasil, 2021.

FERREIRA, Antônio José de Araújo. **Políticas territoriais e a reorganização do espaço maranhense**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-11082009-141934/publico/ANTONO_JOSE_DE_ARAUJO.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

FERREIRA, Antônio José de Araújo. Memória e sentido a partir da cidade de São Luís - MA do Maranhão. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 2, n. 7, p. 26–44, set./dez. 2016. Disponível em: <https://cajapio.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/7363>. Acesso em: 28 mar. 2025.

FRANCO, Ana Luiza Boulos Ribeiro Nobre. Legitimação de posse e direito à moradia. **RESPGE – SP**, São Paulo, v. 7, n. 1, jan./dez. 2016, p. 65 a 92. Disponível em: file:///C:/Users/comarca/Downloads/ESPGE_2016_05_Legitimacao_de_posse.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Quem somos**. Belo Horizonte: FJP, 2019. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/a-fjp/>. Acesso em: 7 set. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional Total Brasil e regiões PNAD 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2022a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1wwzDzhQUxuhA5mXNLGM20cZIBqM2en6t/view>. Acesso em: 7 set. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Habitação Precária PNAD 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/17HGQ8klvfjONhdEv-0nasQQAY5We7GJz/view>. Acesso em: 7 set. 2024.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Estudo indica que programa habitacional PAR ajudou na qualidade de moradia e do entorno de favelas**. 23 abr. 2024. [S.l], 2025. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/a-fjp/>. Acesso em: 7 set. 2024.

GONÇALVES, Andressa Melo Silveira; BARROSO, Fernanda Joyce Ferreira; RIBEIRO, Me Lena Caroline Andrade Fernandes. **Autoconstrução: a participação da comunidade do residencial Zumbi dos Palmares na construção da casa própria**. Disponível em: <http://sou.undb.edu.br/public/publicacoes/autoconstrucao-participacao-da-comunidade-do-residencial-de-zumbi-de-palmares-na-construcao-da-casa-propria-andressa-goncalves-fernanda-barroso-e-lena-ribeiro1.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2025.

HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. **Déficit habitacional: entenda o cenário no Brasil**. Recife: Habitat para a Humanidade Brasil, [2019]. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-brasil/>. Acesso em: 7 set. 2024.

HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. **Quem somos**. Recife: Habitat para a Humanidade Brasil, 2018. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/sem-moradia-digna-nao-ha-futuro/>. Acesso em: 7 set. 2024.

HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. **Sem moradia digna, não há futuro!** Recife, 2022. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/sem-moradia-digna-nao-ha-futuro/>. Acesso em: 7 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Portaria IBGE N.º 1.041, de 28 de agosto de 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-ibge-1.041-de-28-de-agosto-de-2024-581181581>. Acesso em: 1 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022: Quilombolas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.IBGE.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR&tema=3>. Acesso em: 12 set. 2024.

HILDO Rocha diz que as 400 casas do Residencial Magno Cruz serão entregues em agosto de 2024. [São Luís]: Hildo Rocha, 27 dez. 2023. 1 vídeo (1 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uLmz-ipXFHo>. Acesso em: 28 mar. 2025.

HISTORIADORA fala sobre a fundação, invasão e colonização de São Luís - MA. **O Imparcial**, São Luís - MA, 7 set. 2015. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/noticias/2015/09/historiadora-fala-sobre-a-fundacao-invasao-e-colonizacao-de-sao-luis/>. Acesso em: 17 set. 2024.

LAZARINI, Kaya. **Estratégias das mulheres dos movimentos de moradia frente à Covid-19 no Brasil e na Argentina**. Hábitat y Sociedad, (16), 121-142. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/HyS/article/view/22156/21619>. Acesso em: 20 out. 2024.

LIMA, Marcial. MPF-MA discute vícios construtivos em empreendimento do “Minha Casa, Minha Vida”. **Marcial Lima Voz e Vez**, 1 fev. 2018. Disponível em: <https://www.blogdomarcial.com.br/2018/02/mpf-ma-discute-vicios-construtivos-em.html>. Acesso em: 25 out. 2024.

LUZ, Josinaldo Santos da. **Lutas por Moradia e Expansão no Espaço Urbano na Cidade de São Luís - MA**. 2004. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís - MA, 2004.

MAIS 300 unidades habitacionais serão entregues em São Luís - MA. **O Imparcial**, São Luís - MA, 5 nov. 2015. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/cidades/2015/11/mais-300-unidades-habitacionais-serao-entregues-em-sao-luis/>. Acesso em: 24 out. 2024.

MAIS de mil pessoas podem perder casas do Residencial Mato Grosso por não entregar documentação. **G1 Maranhão**, São Luís - MA, 18 set. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2023/09/18/mais-de-mil-pessoas-podem-perder-casas-do-residencial-mato-grosso-por-nao-entregar-documentacao-veja-a-lista.ghtml>. Acesso em: 26 out. 2024.

MALTEZ, Maria de Fátima Monte; FIORIN, Rangel Perruci. O papel do judiciário na tutela dos interesses relativos ao direito urbanístico e à cidade. p. 469-485. In: PIRES, Lilian Regina Gabriel M. (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis**. [S. l.]: Grupo Almedina, 2021. Grupo Almedina Brasil, 2021.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. **Lei Complementar Estadual N.º 38, de 12 de janeiro de 1998**. Dispõe sobre a Região Metropolitana

da Grande São Luís. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 1998. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LC_038. Acesso em: 28 out. 2024.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. **Lei Complementar N.º 174, de 25 de maio de 2015**. Dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís - MA e revoga as Leis Complementares Estaduais n.º 038, de 12 de janeiro de 1998; n.º 069, de 23 de dezembro de 2003; n.º 153, de 10 de abril de 2013; n.º 161, de 03 de dezembro de 2013, e as demais disposições em contrário. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2015. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LC_174. Acesso em: 28 out. 2024.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão**: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1989, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 01/1989 a 081/2019. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, [2019]. Disponível em: <https://legislacao.al.ma.leg.br/resources/arq/constituicaoma.pdf>. Acesso em: 23 set. 2024.

MARANHÃO. Governo do Estado. Governo do Estado inaugura obras e entrega benefícios em Paço do Lumiar. **Agência de Notícias**, jan. 2023. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/governo-do-estado-inaugura-obras-e-entrega-beneficios-em-paco-do-lumiar>. Acesso em: 28 mar. 2025.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão. **Provimento n.º 25, 1 de julho de 2015**. Dispõe sobre procedimento de regularização imobiliária e fundiária extrajudicial. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/provimento_n_252015_dispe_sobre_procedimento_de_regularizacao_imobiliria_e_fundiria_extrajudicial.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão. **Projeto Registro para Todos**. São Luís, 2025a. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/registroparatodos/pagina/hotsite/505927/apresentacao>. Acesso em: 28 mar. 2025.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão. **Ato da Presidência-GP N.º 84, de 30 de novembro de 2022**. São Luís, 2022. Disponível em: tjma.jus.br/atos/tj/geral/503651/118/o. Acesso em: 10 out. 2024.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão. **Resolução-GP N.º 40, de 7 de maio de 2024**. São Luís, 2024. Estabelece o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias, nos termos da Resolução N.º 510, de 26 de junho de 2023 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/resolucoes_2024/resolucao_gp_n_40_de_7_de_maio_de_2024_08_05_2024_17_04_08.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. **Lei N.º 10.246, de 29 de maio de 2015**. Dispõe sobre a criação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade COECV e dá outras providências. São Luís, 2015. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg_

br:8080/ged/legislacao/LEI_10246. Acesso em: 11 out. 2024.

MARANHÃO. SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR. **Cartilha Principais ações e números da Política Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular no período de abril a dezembro 2022**. São Luís, 2022. Disponível em: https://www.sedihpop.ma.gov.br/uploads/sedihpop/docs/Cartilha_A%C3%A7%C3%B5esSEDIHPOP_2022.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão. **Programa do TJMA é destaque em congresso de regularização fundiária**. São Luís, 2025b. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/tjma/noticia/516678/programa-do-tjma-e-destaque-em-congresso-de-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 1 mar. 2025.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão. **Ação Civil Pública N.º 0814266-68.2021.8.10.0001**. São Luís, [202-]. Disponível em: <https://pje2.tjma.jus.br/pje2g/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 26 out. 2024.

MARTINO, Isabela Rocha Laragnoit de; COELHO, Marcus Filipe Freitas. **A mediação como instrumento de pacificação social nos conflitos fundiários urbanos**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, [s.l.], v. 12, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantia dedireitos/article/view/17229>. Acesso em: 10 set. 2024.

MATOSINHOS, Ana Paula. **A regularização fundiária urbana prevista na Lei N.º 13.465 e a consolidação do direito à propriedade no Estado Democrático de Direito**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_AnaPaulaMatosinhos_8272.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

MENDONÇA, Adriana Silva Santana. **Quem vê cara não vê coração: um estudo da gentrificação da Lagoa da Jansen em São Luís - MA do Maranhão**. 2021. 104 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís - MA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.uema.br/bitstream/123456789/1724/1/QUEM-V%C3%A8-CARA-N%C3%A8-V%C3%A8-CORA%C3%87%C3%83O-Um-Estudo-de-Gentrifica%C3%A7%C3%A3o-da-Lagoa-da-Jansen-em-S%C3%A3o-Lu%C3%As-do-Maranh%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

MIRANDA, Nilmário. **Projeto de Lei N.º 4216, de 30 de novembro de 2021**. Institui diretrizes para a produção de moradia por autogestão, cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2020-02-04;20>. Acesso em: 6. fev. 2025.

MONTELES JÚNIOR, Ribamar Sampaio. **A condominialização de São Luís - MA de 2000 a 2020: condomínios fechados e a cidade de São Luís - MA nos**

primeiros anos do século XXI. 2021. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís - MA, 2021. Disponível em: <https://www.ppdsr.uema.br/wp-content/uploads/2022/11/A-CONDOMINIALIZA%C3%87%C3%83O-DE-S%C3%83O-LU%C3%8DS-DE-2000-A-2020-CONDOM%C3%8DNIOS-FECHADOS-E-A-CIDADE-DE-S%C3%83O-LU%C3%8DS-NOS-PRIMEIROS-ANOS-DO-S%C3%89CULO-XXI.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

MORADORES reclamam das condições de apartamento do 'Minha Casa, Minha Vida' no Maranhão. **G1 Maranhão**, São Luís - MA, 30 out. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/moradores-de-apartamento-do-minha-casa-minha-vida-reclamam-das-condicoes-dos-apartamentos-no-maranhao.ghtml>. Acesso em: 25 out. 2024.

MINAS GERAIS. **Nota Técnica N.º 4/2023 – Os desafios do cálculo do déficit habitacional frente ao censo demográfico de 2022.** Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2023. Diretoria de Estatística e Informações (Direi). Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1zhVdsIXnP3gNbNpFQP_s6Mh767ei1wxX/view?pli=1. Acesso em: 7 set. 2024.

MINEIRO, Edilson Henrique. **Os dilemas jurídicos da produção autogestionária de habitação de interesse social.** Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/531/286>. Acesso em: 20 out. 2024.

MÜLLER, Cristiano. **Brasil sem teto: a questão da terra e da moradia na encruzilhada da dignidade humana.** [Entrevista cedida a] Instituto Humanitas Unisinos e Baleia Comunicação. São Leopoldo: IHU, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cMEJRCe0D-o>. Acesso em: 28 mar. 2025.

NATALINO, Marco. Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA). **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022).** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

NORONHA, Silvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GOES, Gisele Santos Fernandes. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 24, n. 3, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/79583>. Acesso em: 7 set. 2024.

OLIVEIRA, Luciana Machado. **O direito à moradia e à cidade plenas e a lei da regularização fundiária urbana de interesse social: uma análise com base na teoria da encriptação do poder.** 2022. 151 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <http://bib.pucminas.br:8080/pergamumweb/vinculos/00001b/00001bde.pdf>. Acesso em: 8 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nova Agenda Urbana**. Quito, 2019. Disponível em: <https://habitat3.org.br/uploads>. Acesso em: 11 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 21: Programa 21, Capítulo 7 – Fomento del Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos**. [S. l.], 2021. Sección I, Dimensiones Sociales y Económicas. Disponível em: https://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_agenda21_07.shtml. Acesso em: 11 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Cidades e comunidades sustentáveis**. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em: 2 mar. 2025a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 2 mar. 2025b.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais**. Nova York: Nações Unidas, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Economicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 2 out. 2024.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei Complementar N.º 6, de 30 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre a alteração e acréscimo de dispositivos ao Código Tributário Municipal, a Lei Complementar N.º 6, de 28 de dezembro de 2018, relacionados ao Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, revisão e atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), e dá outras providências. Paço do lumiar, 2024. Disponível em: https://pacodolumiar.ma.gov.br/arquivos/diariooficial/86bfa18c3616088b24ee52b24b33d51a/DiarioOficial_Edicao_1598.pdf?t=1744246737. Acesso em: 28 mar. 2025.

PENA, Luciana da Silva; OLIVEIRA, José Luiz de. Efetividade dos direitos fundamentais: caminho para o exercício da democracia na perspectiva de Norberto Bobbio. **Existência e Arte – Revista Eletrônica do Grupo PET – Ciências Humanas, Estética**, Universidade Federal de São João Del-Rei, ano XI, n. X, jan./dez. 2016 e jan./dez. 2017. Disponível em: https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/existenciaearte/04_Efetividade_dos_direitos_fundamentais_artigo_finalizado_para_publicacao.pdf. Acesso em: 21 mar. 2025.

REALIZADAS vitorias para a entrega do conjunto Piancó. **O Imparcial**, São Luís - MA, 12 fev 2017. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/noticias/2017/02/realizadas-vitorias-para-entrega-do-conjunto-pianco/>. Acesso em: 24 out. 2024.

RESIDENCIAL Magno Cruz: experiência de autogestão no MA. São Paulo: União Nacional por Moradia Popular, 2 abr. 2018. 1 vídeo (3 min). Disponível em:

<https://autogestao.unmp.org.br/video-apresenta-residencial-magno-cruz-experiencia-de-autogestao-no-ma/>. Acesso em: 15 fev. 2025.

RESIDENCIAL Ribeira: três mil residências entregues nesta sexta. **Imirante.com**, São Luís - MA, 22 maio 2015, Notícias. Atualizada em 27/03/2022. Disponível em: <https://imirante.com/noticias/sao-luis/2015/05/22/residencial-ribeira-tres-mil-residencias-entregues-nesta-sexta>. Acesso em: 25 out. 2024.

RIBEIRO, Uriana Fernandes Curcino; SANTANA, Mário Rubem Costa. **Assentamentos precários e autoconstrução em Vitória da Conquista-BA**. GEOFRONTER, [S. l.], v. 7, n. 1, 2021. DOI: 10.61389/geofronter.v7.5010. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/GEOF/article/view/5010>. Acesso em: 23 mar. 2025.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10062013-181616/>. Acesso em: 11 ago. 2024.

ROLNICK, Raquel. **Cartilha Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?** Publicada em 1 de fevereiro de 2012. Disponível em: https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/12/guia-mulheres-pt_ok.pdf. Acesso em: 4 de outubro de 2023.

RUBIN, Graziela Rossatto. O Problema Habitacional na América Latina: Exemplos do Brasil e Chile. **Geo UERJ** - Ano 15, N.º. 24, v. 1, 1º semestre de 2013, p. 125-144. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/3873>>. Acesso em: 1 mar. 2025.

SÃO LUÍS. Garantindo o direito à moradia: Prefeitura de São Luís entrega mais de 250 títulos de propriedade a moradores da Aurora. **Redação Agência (SECOM)**. São Luís, 20 dez. 2022. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/portal/noticias/0/3/1487/prefeitura-de-sao-luis-entrega-mais-de-250-titulos-de-propriedade-a-moradores-da-aurora>. Acesso em: 28 mar. 2025.

SÃO LUÍS. Eduardo Braide acompanha as etapas finais das obras do Residencial Mato Grosso e anuncia segunda chamada dos sorteados e excedentes. **Redação Agência (SECOM)**, São Luís - MA, 18 fev. 2023. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/portal/noticias/0/3/1539/prefeito-eduardo-braide-acompanha-as-etapas-finais-das-obras-do-residencial-mato-grosso-e-anuncia-segunda-chamada-dos-sorteados-e-excedentes>. Acesso em: 26 out. 2024.

SÃO LUÍS. **Lei N.º 2.155 de 28 de junho de 1975**. Institui o Plano Diretor do Município de São Luís e aprova suas Diretrizes Básicas. São Luís, 1975. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2006/467/4669/lei-ordinaria-n-4669-2006-dispoe-sobre-o-plano-diretor-do-municipio-de-sao-luis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 set. 2024.. Acesso em: 27 set. 2024.

SÃO LUÍS. **Lei N.º 3.252, de 29 de dezembro de 1992.** Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do município de São Luís, e dá outras providências. São Luís, 1992. Disponível em: https://www.saoluis.ma.gov.br/arquivos/plano_diretor_de_sao_luis_1992_-_lei_n_3_252_de_1992_17021458.pdf. Acesso em: 27 set. 2024.

SÃO LUÍS. **Lei N.º 4.669, de 11 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís - MA e dá outras providências. São Luís, 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2006/467/4669/lei-ordinaria-n-4669-2006-dispoe-sobre-o-plano-diretor-do-municipio-de-sao-luis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 set. 2024.

SÃO LUÍS. **Lei N.º 7.122, de 12 de abril de 2023.** Altera a Lei N.º 4.669 de 11 de outubro de 2006 sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. São Luís, 2023. Disponível em: <https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/documento/view/13222#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%204.669,S%C3%83O%20LU%C3%8DS%2C%20Estado%20do%20Maranh%C3%A3o>. Acesso em: 27 set. 2024.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. **Urbanização e planejamento urbano na periferia do Brasil: a revisão do plano diretor participativo de São Luís, Maranhão (2014-2021).** Fortaleza, 2022. 323 f. Tese (Doutorado) – Programa de pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/67821>. Acesso em: 28 mar. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: Construindo uma compreensão jurídicoconstitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 09, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/137/131>. Acesso em: 25 set. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **RETE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Número 20, Salvador, p. 1 – 46, dez/jan/fev 2009/2010. Disponível em: <https://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413>. Acesso em: 29 nov. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais edireito privado: algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**. Brasília, a. 4 - n.16, p. 193-259 - jul./set. 2005. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoesscientificas/index.php/boletim/article/view/201/181>. Acesso em: 29 nov. 2024.

SILVA, Ângela Maria Pinheiro da. **Direito de propriedade: análise da política fundiária na Cidade Olímpica.** São Luís - MA, 2020. 195 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, Universidade Estadual do Maranhão, 2020. Disponível em:

<https://repositorio.uema.br/bitstream/123456789/1404/1/%C3%82NGELA_DA-SILVA-DISSERTA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

SILVA, João Ricardo Costa. Preservação versus destruição: o caso do Centro Antigo de São Luís - MA. **XXVII Simpósio Nacional de História**, Natal - RN, 22 a 26 jul. 2013. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548874920_cfd84a19ab10560398ae99ce61ad3cd1.pdf#:~:text=segundo%20quartel%20do%20século%20XX,%20%C2%BA. Acesso em: 17 set. 2024.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul./set. 1988. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/45920/44126>. Acesso em: 25 out. 2024.

SHIGAKI, Leonardo *et al.* A segregação residencial socioeconômica está associada aos problemas do sono? Insights do ELSA-Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 7, e00111323, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/qzQ5Kv9RfMGkgrhcYd59ksH/>. Acesso em: 13. set. 2024.

SORTEADOS do "Minha Casa, Minha Vida" são convocados para entrega de documentos. **Imirante.com**, São Luís - MA, 6 fev. 2019, Casa Própria. Disponível em: <https://imirante.com/servicos/sao-luis/2019/02/06/sorteados-do-minha-casa-minha-vida-sao-convocados-para-entrega-de-documentos>. Acesso em: 25 out. 2024.

SORTEADOS do Residencial Piancó V devem assinar contrato hoje. **O Imparcial**, São Luís - MA, 31 ago. 2018. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/cidades/2018/08/sorteados-do-residencial-pianco-v-devem-assinar-contrato-hoje/>. Acesso em: 24 out. 2024.

SUASSUNA, Ariano. Entrevista com Ariano Suassuna. **Jornal da Globo**, 2007. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornaldaglobo/0,,MUL879161-16021,00-ENTREVISTA+COM+ARIANO+SUASSUNA.html>. Acesso em: 7 nov. 2024.

TAMIETTI, Gabriel. **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 24 abr. 2024a. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 8 jan. 2025.

TAMIETTI, Gabriel. **26 milhões de domicílios urbanos brasileiros apresentam algum tipo de inadequação**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 7 maio 2024b. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/26-milhoes-de-domicilios-urbanos-brasileiros-apresentam-algum-tipo-de-inadequacao/>. Acesso em: 8 jan. 2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Brasil registra pior posição da série histórica do Índice de Percepção da Corrupção. **Transparência Internacional - Brasil**, 11 fev. 2025. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/brasil-registra-pior-nota-e-pior-posicao-da-serie-historica-do-indice-de-percepcao-da-corrupcao/>. Acesso em: 28 mar. 2025.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **About us**. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT, 2025a. Disponível em: <https://unhabitat.org/about-us>. Acesso em: 3 ago. 2024.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Housing**. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT, 2025b. Disponível em: <https://unhabitat.org/topic/housing>. Acesso em: 3 ago. 2024.

UNITED NATIONS. Universal declaration of human rights. New York: United Nations, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 3 fev. 2024.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR (UNMP). **Apresentação da União por Moradia Popular/MA**. 2014. Disponível em: <https://www.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/05/MA.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR (UNMP). ALESP discute Projeto Nacional de Lei para Autogestão da Habitação proposto por Movimentos Sociais. **União Nacional por Moradia Popular**, São Paulo, 27 nov. 2023, PL da Autogestão. Disponível em: <https://unmp.org.br/alesp-discute-projeto-nacional-de-lei-para-autogestao-da-habitacao-proposto-por-movimentos-sociais/>. Acesso em: 6 fev. 2025.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR (UNMP). **Autogestão e moradia: o que é?** São Paulo, [202-]a. Disponível em: <https://autogestao.unmp.org.br/o-que-e/#projeto>. Acesso em: 28 out. 2024.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR (UNMP). **O que é a União Nacional por Moradia Popular**. São Paulo, [202-]b. Disponível em: <https://unmp.org.br/o-que-e-a-unmp/>. Acesso em: 28 out. 2024.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR (UNMP). **MA – Inauguração do Canteiro de Obras**. União Nacional por Moradia Popular. São Paulo, 12 mar. 2009. Disponível em: <https://unmp.org.br/ma-inauguracao-do-canteiro-de-obras/>. Acesso em: 28 mar. 2025.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR (UNMP). **União por Moradia Popular do Maranhão**. Brasília, 26 de maio de 2008. Disponível em: <https://unmp.org.br/uemp-ma/>. Acesso em: 28 out. 2024.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de; VENÂNCIO, Marluce Wall de Carvalho. Reestruturação urbana e habitação social: a produção da COHAB-MA em São Luís - MA, durante a Ditadura Civil-Militar. **International Journal of Scientific Management and Tourism**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 01-27, 2024. Disponível em: <https://ojs.scientificmanagementjournal.com/ojs/index.php/smj/article/view/752/640>. Acesso em: 28 out. 2024.

VIEIRA, Luciene. São Luís - MA: Residencial Piancó será desocupado e passará por prova pericial e reformas. **Jornal Pequeno**, 8 fev. 2022. Disponível em:

<https://jornalpequeno.com.br/2022/02/08/sao-luis-residencial-pianco-sera-desocupado-e-passara-por-prova-pericial-e-reformas/>. Acesso em: 26 out. 2024.

WESTIN, Ricardo. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios. **Agência Senado**, 14 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 17 ago. 2024.