

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
GIOVANNI DIAS DE OLIVEIRA ALCANTARA**

**POLÍTICAS DE REASSENTAMENTO POPULACIONAL:
O CONFLITO ENTRE O DIREITO PÚBLICO E O DIREITO DE MORADIA
QUANDO REALIZADAS OBRAS DE INTERESSE SOCIAL**

Pelotas

2017

GIOVANNI DIAS DE OLIVEIRA ALCANTARA

**POLÍTICAS DE REASSENTAMENTO POPULACIONAL:
O CONFLITO ENTRE O DIREITO PÚBLICO E O DIREITO DE MORADIA
QUANDO REALIZADAS OBRAS DE INTERESSE SOCIAL**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social, sob a orientação do professor Dr. Renato da Silva Della Vechia.

Pelotas

Março de 2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A347p Alcantara, Giovanni Dias de Oliveira

Políticas de reassentamento populacional: o conflito entre o direito público e o direito de moradia quando realizadas obras de interesse social. / Giovanni Dias de Oliveira Alcantara. – Pelotas: UCPEL, 2017.

94f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Pelotas, BR-RS, 2017. Orientador: Renato da Silva Della Vechia.

1. moradia. 2. desapropriação. 3. déficit habitacional. 4. indenização. 5. conciliação. I. Della Vechia, Renato da Silva, or. II. Título.

CDD 340

GIOVANNI DIAS DE OLIVEIRA ALCANTARA

**POLÍTICAS DE REASSENTAMENTO POPULACIONAL:
O CONFLITO ENTRE O DIREITO PÚBLICO E O DIREITO DE MORADIA
QUANDO REALIZADAS OBRAS DE INTERESSE SOCIAL**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Política Social” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas.

Pelotas, 21 de março de 2017.

Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies
Coordenador do Curso

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia
Orientador
Universidade Católica de Pelotas

Prof.^a Dra. Cristine Jaques Ribeiro
Universidade Católica de Pelotas

Prof.^a Dra. Márcia Rodrigues Bertoldi
Universidade Federal de Pelotas

Dedico este trabalho
para minhas três
pessoas favoritas:

Patrícia

Giulia

Marco Antônio

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Alcino e Gladis pela vida e pelo incentivo para estudar sempre.

Aos meus irmãos Igor, Alexandre, Rafael e Bárbara pelo sentimento de amor e irmandade que nos une e reúne.

Aos colegas de trabalho na empresa Enecon S/A pelo companheirismo, ajuda e compressão.

Ao meu grande amigo Guilherme Chaves Gastal pela indicação profissional, sem a qual não seria possível acompanhar as desapropriações ocorridas na região.

Ao Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia pela dedicação, apoio e, principalmente, paciência na orientação deste trabalho.

Ao Prof. Dr. José Alcides Renner, primeiro orientador do trabalho, e que me ensinou a enxergar com as lentes de um pesquisador.

À Prof^a. Dra. Márcia Rodrigues Bertoldi, amiga de longa data, pela atenção e contribuições metodológicas a este trabalho.

Aos funcionários do DNIT um agradecimento especial pelos anos de convívio e também em razão de podermos realizar em conjunto, e com sucesso, as desapropriações.

Aos colegas do Pós- Graduação pelo apoio, estímulo e amizade.

E a todos que, de alguma forma, colaboraram para a realização desta dissertação.

“Eu é que não me sento no trono de um apartamento
com a boca escancarada,
cheia de dentes,
esperando a morte chegar.”

Raul Seixas.

RESUMO

Não obstante o direito de moradia digna estar assegurado em diversos diplomas do ordenamento legal brasileiro, e, sobremaneira, se fazer presente na Constituição Federal de 1988 assim como em muitas outras resoluções, tratados e convenções editadas por organismos internacionais, a ponto de ser considerado como direito humano fundamental, o que se verifica é a falta de efetividade para concretizá-lo em nosso país, considerando-se, para tanto, o déficit habitacional do Brasil e a ausência, ou ineficiência, de políticas e programas governamentais ou estatais a tentar proporcionar ou estimular a preservação do direito de moradia, sobretudo daquelas parcelas populacionais menos favorecidas ou em situação de vulnerabilidade social. Com efeito, o acelerado crescimento econômico por qual passou o país contribuiu para a concentração de renda e acirramento das desigualdades sociais, onde a maioria da população é explorada pelo grande capital e não consegue suprir suas necessidades básicas, dentre elas a habitação, pois, ao grande capital não interessa construir habitações populares ou financiá-las, de modo a que o trabalhador seja sempre dependente do capital e acabe ocupando áreas sem infraestrutura. A par da espoliação inerente ao modo de produção capitalista e da ineficiência ou complacência estatal na tarefa de promover políticas públicas de proteção ao direito de moradia, ainda temos a questão do Estado como instrumento de fomento da infraestrutura através de obras, o que, por mais paradoxal que pareça, pode contribuir para o agravamento do problema de falta de moradias caso não sejam observadas medidas voltadas para a preservação do direito de moradia e, assim, o presente trabalho pretendeu demonstrar, ainda que de forma localizada no âmbito de alguns municípios do Rio Grande do Sul, como o poder público, traduzido no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, órgão responsável pela malha viária do país, pode atuar na proteção ao direito de moradia quando decide realizar obras rodoviárias de interesse social e faz uso do instituto da desapropriação, o qual tem previsão constitucional igual ao direito de propriedade, donde procuramos demonstrar como a justa e prévia indenização a ser paga através de acordos realizados em mutirões de conciliação promovidos pelo Poder Judiciário pode contribuir para a preservação do direito à moradia, fazendo com que o expropriado possa recompor seu patrimônio de forma rápida e eficaz.

Palavras-chave: moradia, desapropriação, acesso à justiça, administração pública, indenização, déficit habitacional, conciliação.

ABSTRACT

Notwithstanding that the right to decent housing is ensured in several Brazilian legal systems, and, moreover, it is included in the Federal Constitution of 1988 as well as in many other resolutions, treaties and conventions issued by international organizations, to the point of being considered as Fundamental human right, what is verified is the lack of effectiveness to materialize it in our country, considering, therefore, the housing deficit of Brazil and the absence, or inefficiency, of governmental or state policies and programs trying to provide Or stimulate the preservation of the right to housing, especially those less favored or socially vulnerable areas. In fact, the country's rapid economic growth has contributed to the concentration of income and the intensification of social inequalities, where the majority of the population is exploited by large capital and can not meet their basic needs, such as housing. Big capital does not matter to build or finance housing, so that the worker is always dependent on capital and ends up occupying areas lacking infrastructure. Along with the spoliation inherent in the capitalist mode of production and the state's inefficiency or complacency in the task of promoting public policies to protect the right to housing, we still have the issue of the State as an instrument for the promotion of infrastructure through works, which, Paradoxical as it may seem, may contribute to the aggravation of the problem of homelessness if measures to preserve the right to housing are not observed, and thus the present work intended to demonstrate, albeit in a localized way within some municipalities of Rio Grande do Sul, as the public power, translated in the National Department of Infrastructure Transpores, responsible for the country's road network, can act in the protection of the right to housing when deciding to carry out road works of social interest and makes use of the expropriation institute, Which has a constitutional provision equal to the right to property, where we seek to demonstrate how the fair and prior indemnity to be paid through agreements made in conciliation commissions promoted by the Judiciary can contribute to the preservation of the right to housing, making the expropriated Can restore your assets quickly and efficiently.

Key words: housing, expropriation, access to justice, public administration, compensation, housing deficit, conciliation.

ABREVIATURAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.

BNH – Banco Nacional da Habitação.

CTD – Cadastro Técnico Individual para Desapropriação.

CEJUSCON – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania.

CC – Código Civil.

CF – Constituição Federal.

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

DUP – Declaração de Utilidade Pública.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IPR – Instituto de Pesquisas Rodoviárias.

IRGA – Instituto Riograndense do Arroz.

JF – Justiça Federal.

MP – Medida Provisória.

MT – Ministério dos Transportes.

ONU – Organização das Nações Unidas.

ONU-Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

PNV – Plano Nacional de Viação.

RGV – Relatório Genérico de Valores.

SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. A moradia no mundo capitalista, seus aspectos sociológicos, a atuação estatal e o déficit habitacional no Brasil.	17
1.1 Sociologia da habitação e atuação do Estado.	18
1.2 A Cidade e as moradias no contexto de urbanização acelerada no Brasil e a falta de financiamento habitacional dentro da lógica capitalista.	27
1.3 A escassez de moradia no modo de produção capitalista.	36
1.4 O déficit habitacional no Brasil.	39
2. As normas jurídicas que reconhecem formalmente o Direito à Moradia e a desapropriação no sistema legal brasileiro.	43
2.1 O reconhecimento do direito à moradia no plano internacional.	43
2.2 O reconhecimento do direito à moradia no Brasil.	47
2.3 A desapropriação no sistema jurídico Brasileiro e Suas fases.	51
2.4 A classificação da desapropriação.	54
2.4.1 Desapropriação ordinária.	54
2.4.2 Desapropriação extraordinária.	55
3. Direito à moradia digna em conflito com o interesse público quando realizadas obras de infraestrutura de interesse social	57
3.1 A justa e prévia indenização na desapropriação por interesse público e o direito de propriedade e moradia.	59
3.2 Instrumentos de reassentamento populacional e as diretrizes básicas para desapropriações adotadas pelo DNIT através do Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR) nº 746.	64
3.2.1 Declaração de Utilidade Pública (DUP).	65
3.2.2 Relatório Genérico de Valores (RGV).	66
3.2.3 Levantamento Cadastral.	68
3.2.4 Avaliação de bens.	69
3.3 Modalidades de desapropriação utilizadas pelo DNIT.	69
3.3.1 Processo administrativo de desapropriação.	69
3.3.2 Processo judicial de desapropriação.	70
3.4 As obras de duplicação de rodovias no Rio Grande do Sul e a forma de desapropriação empregada.	72

3.5 Métodos de avaliação de bens utilizados pelo DNIT em desapropriações._	73
3.6 Mutirões de audiências e pagamento das indenizações._____	75
3.7 Desapropriação nas rodovias BR-392/RS e BR-116/RS e reassentamento populacional na rodovia BR-448/RS._____	78
CONSIDERAÇÕES FINAIS_____	85
REFERÊNCIAS_____	90

INTRODUÇÃO:

O Direito à moradia digna e adequada pode ser considerado um direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas, tanto que se faz presente, desde o ano de 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos¹.

Igualmente, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, elevou o direito à moradia ao patamar de direito social² devendo ocorrer sua proteção, enquanto que a mesma Constituição prevê a desapropriação de áreas quando presente o interesse social.³

Portanto, para dirimir qualquer conflito porventura presente quando frente a frente o direito à moradia e o instituto da desapropriação, devemos ter em mente que o acesso à justiça também é um preceito Constitucional e, como tal, constitui um direito fundamental por ser indispensável ao exercício da cidadania e à garantia da própria dignidade da pessoa humana.

No mesmo entendimento Cappelletti e Garth acentuam que:

o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.⁴

No contexto abordado verificamos que o direito humano à moradia digna é o tema de vários estudos onde se pretende abordar os problemas da universalização e da exigibilidade do direito humano à moradia ante a crise de efetividade na contemporaneidade brasileira, notadamente junto às camadas mais pobres da população, que são justamente aquelas que, para viverem com um mínimo de dignidade, mais necessitam de políticas públicas voltadas à habitação, conforme disposto por Serrano Júnior em sua obra⁵.

¹ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em 07.03.2016.

²BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm> Acesso em 08.11.2016.

³BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 08.11.2016.

⁴CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 12.

⁵SERRANO JUNIOR, Odoné. *O Direito Humano Fundamental à moradia digna*. Curitiba. Juruá Editores. 2012.

A universalização do direito à moradia digna é dimensão importante do desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, entendido como processo de melhoria da qualidade de vida, de apropriação de direitos humanos fundamentais, de afirmação da cidadania e de realização de justiça distributiva.

A análise das restrições e os limites à aplicação do direito à moradia, em face da Constituição vigente, assumem importância, uma vez que é justamente na sua limitação constitucional que se estabelecem o conteúdo e o alcance dos direitos humanos e compreende-se o sentido objetivo de sua efetividade na ordem social.

Em respeito à dignidade da pessoa humana, ao Estado cabe, além de legislar e aplicar as leis, a tarefa de programar e executar as grandes políticas nacionais, especialmente na promoção do direito à moradia, que, como integrante da categoria dos sociais, para ter eficácia jurídica e social, pressupõe a ação positiva do Estado por meio de execução de políticas públicas.

Diante disso, faz-se necessário não apenas o acesso formal dos indivíduos aos órgãos jurisdicionais quando existe a possibilidade de desapropriação de áreas consideradas de interesse social de forma a alargar e permitir não só o acesso à Justiça, mas também, ao fim e ao cabo, que se proporcione melhoria nas condições de habitação, sociais e de vida das comunidades atingidas por obras de melhoria da infraestrutura.

Um dos problemas a ser explorado no presente trabalho reside no fato de que os conflitos coletivos decorrentes da realização de grandes obras de infraestrutura, muitas vezes, assumem proporções maiores do que as previstas e os instrumentos processuais de proteção não se mostram eficazes, deixando, na maioria das vezes, comunidades inteiras, atingidas diretamente por referidas obras, à mercê do grande capital e de grupos econômicos ou da política governamental centralizadora e afastada da realidade cotidiana das pessoas.

Levando-se em consideração os princípios esculpidos na Constituição Federal e face aos obstáculos econômicos e sociais que se apresentam para a garantia do direito à moradia digna, o presente estudo tem como um de seus objetos a análise dos componentes sociais e legais de proteção ao preceito constitucional do direito à moradia frente ao instituto da desapropriação por interesse público, também presente na Constituição, constituindo-se, então, em uma dissertação não apenas no campo das normas e diplomas legais, mas preocupando-se sobremaneira com a ideia de ampliação do acesso à Justiça daquelas pessoas em situação de hipossuficiência frente ao Estado quando este pretende exercer seu poder discricionário e realiza obras de interesse social que afetam diretamente as pessoas e comunidades.

Destaca-se, por oportuno, que os chamados Direitos Sociais devem ser protegidos, e tem sido tema de diversas construções doutrinárias preocupadas com a amplitude do acesso real (não apenas formal ou nominal) das pessoas a esses direitos, gerando, por vezes, conflitos entre os diversos interesses envolvidos, especialmente quando a população mais carente se depara com o interesse de grandes grupos econômicos ou o próprio interesse governamental, impondo-se, em tais casos, a proteção ao mais necessitado ou em situação de vulnerabilidade social, embora nem sempre seja simples definir qual direito deve ser priorizado quando o conflito é inevitável.

Embora não abarque todas as dimensões do imenso problema relativo à moradia em nosso país, verifica-se a importância social da pesquisa tendo em vista que a natureza e as características das relações sociais surgidas após a decisão governamental de se realizar grandes obras de infraestrutura tais como portos, rodovias, ferrovias, entre outras, são variadas e complexas e, muitas vezes, podem gerar conflitos de difícil solução, fazendo com que muitas comunidades acabem sem poder reagir frente à eminente perda de suas propriedades ou suas moradias, justificando-se, então, a importância social da presente dissertação ao tentar verificar o reflexo da decisão desapropriatória nas inúmeras comunidades atingidas pelas obras.

As questões propostas são de extrema relevância para o campo das relações sociais e jurídicas, que envolvem Direito, Proteção Social e Cidadania, com especial destaque para a participação das pessoas e comunidades nos processos de efetivação dos direitos sociais e humanos, talvez contribuindo no sentido de tentar estabelecer critérios objetivos de proteção às comunidades e pessoas atingidas por grandes obras de interesse social, buscando sempre preservar o direito à moradia digna, ou seja, partindo-se da proteção jurídica pretende-se vislumbrar possíveis conflitos sociais e de interesse, quando frente a frente a previsão constitucional de desapropriação e o direito social à moradia também presente na Constituição Federal, tentando estabelecer parâmetros para dirimir eventuais conflitos.

Desse modo, embora não se possa negar que o Direito à moradia digna encontra enormes dificuldades para prevalecer frente ao interesse governamental quando são impostas as realizações de grandes obras, muitas com interesse eminentemente especulativo ou eleitoreiro, é certo que a sociedade deve dispor de instrumentos para tentar preservar suas comunidades e culturas, além da sua própria história construída ao longo de muitos anos de convivência no lugar que agora será modificado com as obras.

Por certo que qualquer indenização a ser paga em um processo desapropriatório, ainda que justa e de maneira prévia à desocupação das moradias, não conseguirá resgatar as lembranças e vicissitudes das comunidades impactadas pelos empreendimentos, pois, o valor monetário alcançado não tem o condão de perpetuar uma história de vida ou de reavivar reminiscências, mas, referida pecúnia pode vir a ser o instrumento de construção de uma nova biografia para aqueles reassentados em decorrência das obras.

Além dos objetivos anteriormente mencionados pretende-se, talvez como objetivo geral do presente trabalho, demonstrar, ainda que de forma localizada no âmbito de alguns municípios do Rio Grande do Sul, de que forma o poder público, no caso traduzido pela atuação do Departamento Nacional de Infraestrutura Transportes – DNIT - órgão responsável pela malha viária do país, procede quando decide realizar obras rodoviárias que possam vir a atingir camadas da população obrigando o seu reassentamento, especialmente quando se tratar de comunidades urbanas e, ainda, que vivam em áreas de risco, às margens das cidades, em habitações precárias e favelas, com caráter nitidamente de vulnerabilidade social ou desassistidas, de modo a tentar identificar quais os principais conflitos sociais e jurídicos que podem emergir do embate entre a velha premissa de supremacia do interesse público do estado quando da realização de grandes obras de interesse social e a nova ordem de direitos, e quais são os sujeitos sociais protagonistas nesse processo.

Um objetivo mais específico do trabalho é o de procurar vislumbrar se as populações atingidas por grandes obras de interesse social conseguem exercer de forma efetiva o acesso à Justiça no sentido de preservação de seus direitos e, ainda, resgatar alguns dos métodos, sociais e jurídicos, de proteção às comunidades, sejam elas economicamente vulneráveis ou não, quando o interesse governamental prevalece e é imposta a desapropriação de áreas e moradias no intuito de empreender obras de interesse social consideradas de grande porte e impacto.

Para construção dos objetivos gerais serão analisados importantes temas, dentre eles aqueles referentes à natureza do chamado direito à moradia, sua gênese social e legal até ser considerado como um preceito constitucional, a descrição do processo de desapropriação e a maneira como se indenizam as propriedades atingidas pelas obras de infraestrutura e também tentar identificar se o acesso à Justiça é garantido a todos os atingidos por grandes obras de infraestrutura, sejam eles proprietários, posseiros ou ocupantes, buscando desvelar a atuação do ente público e da sociedade na solução dos conflitos.

Nesse contexto, a exposição do trabalho tem a seguinte organização: O primeiro capítulo aborda a moradia no mundo capitalista, seus aspectos sociológicos, a atuação estatal e o déficit habitacional no Brasil. O segundo capítulo descreve as normas jurídicas que reconhecem formalmente o Direito à Moradia e a desapropriação no sistema legal brasileiro, com noções sobre os dois institutos, sua formação ou gênese até alcançarem o patamar de preceito constitucional e direito social e o terceiro capítulo apresenta Direito à moradia digna em conflito com o interesse público quando realizadas obras de infraestrutura, considerando-se o posicionamento da doutrina sobre o tema, as normas existentes, e as práticas que os entes envolvidos utilizam na tentativa de eliminar conflitos e proteger direitos.

A seguir serão apresentadas as considerações finais, buscando resgatar os temas principais e acrescentando algumas conclusões.

Portanto, a técnica metodológica do presente trabalho pode ser enquadrada como pesquisa bibliográfica, pois, elaborada a partir de material já publicado, como livros, artigos, periódicos, dentre outras fontes tais como a própria Internet, processos judiciais e audiências.

Por seu turno, o método de abordagem do presente trabalho poderia ser considerado como dedutivo, pois, pressupõe a existência de verdades gerais já afirmadas (no caso a carência habitacional) que serviriam de premissa para chegar a novos conhecimentos, e, referidos novos conhecimentos, estariam presentes quando é descrito o método de desapropriação existente no ordenamento legal e também quando da explanação acerca da sistemática de reassentamento populacional adotada pelo DNIT em caso de realização de obras de obras de interesse social.

No entanto, por se tratar de uma pesquisa voltada mais para o campo social do que para o contexto jurídico, e, no intuito de alcançar os objetivos propostos, além da busca de preceitos e diplomas legais afeitos ao tema, ainda foi necessário observar de forma prática a sistemática dos processos desapropriatórios adotados pelos órgãos governamentais envolvidos na realização de obras de interesse social empreendida no entorno das cidades de Pelotas e Rio Grande, especialmente a duplicação das rodovias BR-392 e BR-116.

1. A moradia no mundo capitalista, seus aspectos sociológicos, a atuação estatal e o déficit habitacional no Brasil.

No presente capítulo trataremos dos aspectos sociológicos da moradia no modo de produção capitalista, sob a ótica segundo a qual o capital foi robustecido após a revolução industrial, ocasião em que o mesmo adquiriu feições nitidamente de selvageria, vindo a impingir na maioria da população uma deterioração salarial que resulta, certamente, em piores condições de saúde, transporte habitação e saneamento, visando, sobremaneira, a dominação da força de trabalho com vistas à maior obtenção de lucro.

É notório que o Brasil experimentou, e ainda experimenta acelerado crescimento econômico aliado a um acirramento das desigualdades sociais, importando em concentração de renda e espolição social, na qual a maioria da população é explorada pelo grande capital e não consegue suprir suas necessidades básicas, dentre elas a habitação, quanto mais obter meios de lutar pelos seus direitos.

Por outro lado, o Estado, aquele ente que deveria buscar o bem estar da população, age de maneira desorganizada e ineficiente e, em algumas oportunidades premia o capital com benesses e obras de interesse da camada populacional mais privilegiada em termos de renda, enquanto subjugação população menos assistida.

Da mesma forma que o presente capítulo trata de crescimento econômico, desigualdades e inoperância do Estado, o professor Milton Santos também aborda o mesmo tema na introdução de uma de suas obras, como segue:

A rapidez com que crescem as cidades e aumenta a população urbana é um fenômeno geral nos países subdesenvolvidos. Esse fato é tanto mais importante porque é a cidade, nesse “Tiers Monde”, que cristaliza a vontade do progresso e, a bem dizer, prepara o processo de desenvolvimento. Se ela reflete o mundo industrial, pela importância dos modernos edifícios e pela presença de tantos sinais de conforto hodierno, ela exhibe, também, a pobreza e as pragas de sua região de influência, tanto nas funções que realiza quanto na paisagem e, ainda, pela desorganização e insuficiência dos serviços públicos. É todo drama do mundo subdesenvolvido, que a grande cidade, na encruzilhada de dois gêneros de civilização diferentes, até mesmo opostos, está em condições não só de definir, como de procurar remediar.⁶

Portanto, no capítulo em curso tentaremos demonstrar eventuais dificuldades enfrentadas pela população na busca por melhores condições de moradia em uma sociedade de produção capitalista.

⁶ SANTOS, Milton. *A cidade nos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira S.A. 1965. p. 01 .

1.1 Sociologia da habitação e atuação do Estado.

Começamos com os ensinamentos de Antônio Cattani sobre a gênese do capitalismo:

A história do capitalismo é a história da proeza de poucos fazerem milhões e de milhões de indivíduos acordarem cedo pela manhã, viajarem diariamente uma, duas ou mais horas utilizando transportes coletivos desconfortáveis, permanecerem trancados em espaços de trabalho por oito, nove, dez ou mais horas por dia, executando tarefas penosas, repetitivas, destituídas de sentido, recebendo ordens de chefes obtusos e desrespeitosos e de, apesar de tudo isso, serem remunerados abaixo da sua contribuição para o produto social. A história do capitalismo é a história da façanha de se fazerem milhões e, milhões de outros indivíduos buscarem ingressar a todo custo no mercado de trabalho nas mesmas condições.⁷

Assim, temos que o capital vem conseguindo amealhar ao longo dos séculos milhões de subordinados somente com a promessa de pagamento de contraprestação pelo trabalho desenvolvido, disseminado a ideia de aquele que trabalha, e recebe pelo seu trabalho, faz parte de alguma maneira da esfera social.

Ao longo de muitos anos e, sobremaneira, após a Revolução Industrial, o capital e o modo de produção capitalista experimentaram grande expansão e se reorganizaram na sempre bem sucedida tentativa de obter lucros e acumular riquezas a qualquer custo, principalmente através da exploração da força de trabalho de vastas camadas populacionais, e, de modo específico, através da moradia disponibilizada aos trabalhadores. Com certeza o fenômeno de exploração da mão-de-obra através da disponibilização de moradia pode ser sentido, em um primeiro momento, no meio rural, sendo estendido para o meio urbano após a consolidação das grandes cidades e seus complexos industriais, de acordo com texto que segue:

No meio rural, com a abolição da escravidão, se constroem nas fazendas *colônias* destinadas a abrigar os trabalhadores livres. A habitação é uma forma de fixar e de pagar, na base da troca, o trabalho do colono. No meio urbano, um processo habitacional semelhante se instala com a implantação das grandes indústrias. Até então o uso do solo se fizera "espontaneamente" no sentido de que as construções eram erguidas por proprietários para uso próprio ou aluguel. As grandes tecelagens introduzem um fator de racionalização na construção das habitações. *Ao lado das fábricas são erguidos agrupamentos de moradias. Ruas inteiras, vilas, quarteirões de casas são construídos para os operários pelo empresário industrial.*⁸

⁷CATTANI, Antonio Davi. A Vida Precária: bases para a nova submissão. In CATTANI, Antonio Davi e DÍAZ, Laura Mota. org. *Desigualdades na América Latina. Novas perspectivas analíticas*. 1ª ed. Porto Alegre. Editora da UFRGS. 2005. p. 51.

⁸BLAY, Eva Alterman. *Habitação: A política e o habitante*. In BLAY, Eva Alterman et. al. *A Luta pelo Espaço. Textos de sociologia urbana*. 1ª ed. Petrópolis. Editora Vozes. 1978. p. 78.

No Brasil o fenômeno não poderia ser diferente, uma vez que com a abolição da escravidão ocorrida em 1888, e em um curto espaço de tempo, milhares de imigrantes, sobretudo italianos, alemães e japoneses, deslocaram-se de seus países de origem para trabalhar em lavouras no Brasil, nas chamadas colônias, sendo necessária a construção de moradias que, por certo, não foram disponibilizadas gratuitamente pelos proprietários de terras.

Por seu turno, a industrialização no Brasil se deu de forma acelerada, quase toda entre as décadas de 1930 a 1970, sem muitos critérios norteadores e, principalmente, sob a complacência do Estado no aspecto da proteção social, atuando este, algumas vezes, com mais firmeza e em outras oportunidades com menos rigor, invariavelmente conforme os ditames dos grandes grupos econômicos, sobretudo os internacionais que aqui ergueram parques industriais juntamente com as moradias de que necessitavam os trabalhadores, constituindo-se a moradia, muitas vezes, em parte da remuneração pelo trabalho, a exemplo do que já ocorria no meio rural com os colonos e imigrantes, em uma espécie de prêmio pela disponibilização da força de trabalho, ainda mais por ser uma época de escassez de oferta de moradias.

Para bem de ilustração do tema afeito às origens da carência habitacional em nosso país, podemos colacionar os ensinamentos da Professora Erminia Maricato, como segue:

Apesar de incentivos do governo brasileiro para que empresas capitalistas produzissem habitação popular no início do século, isso não aconteceu. As empresas não conseguiram vencer a concorrência da produção informal, alimentada pelo baixo poder aquisitivo da população. As empresas capitalistas imobiliárias de maior porte investiram no parcelamento do solo e comercialização de lotes (quase nunca destinados ao mercado popular) enquanto o pequeno capitalista – principalmente o comerciante imigrante – investiu na produção de núcleos pequenos de casas (avenidas, vilas, corredores de casas) para alugar. Coube ao capital estrangeiro os investimentos em infra-estrutura, como luz, telefone e transporte público.

Muitos industriais investiram em vilas habitacionais para seus operários, dando-lhes segurança de controle da mão-de-obra mais qualificada, uma vez que os trabalhadores ficavam sujeitos às normas estabelecidas pelos patrões quanto ao uso dessas moradias. A autoconstrução também passa a ser uma alternativa combinada com os loteamentos nos subúrbios. As prefeituras instituem plantas-padrões – a casa operária – contendo três cômodos. A elite brasileira importou da Europa a idéia modernista de casa higiênica, dividida em funções bem definidas, como expediente de controle do trabalhador urbano. Como se tornaria hábito, a proposta do Estado ficou limitada ao plano das idéias e da formulação de leis, ou seja, um palavreado de fachada ocupava o lugar das ações. Além do aluguel, nenhuma dessas alternativas mostrou-se significativa do ponto de vista quantitativo. A crise de moradia persistia.⁹

⁹ MARICATO, Ermínia, *Habitação e cidade*. 7ª ed. São Paulo. Atual Editora. 2010. p. 33-34 .

Não devemos esquecer que estamos falando do capital e sua busca por lucro, o que nos leva a concluir que a construção de moradias para trabalhadores faz parte da estratégia para aumento do capital investido, nunca podendo ser considerado como uma benesse do capital para com os trabalhadores, antes muito pelo contrário, pois com a habitação, ou o fornecimento dela, o empresariado exercia pressão sobre o trabalhador e ainda conseguia retorno lucrativo com os aluguéis cobrados.

Nesse sentido:

A aplicação de capital nessas habitações era um investimento perfeitamente coerente com as condições econômicas da época e sobretudo com o tamanho da população fornecedora de força de trabalho.

As casas construídas pela fábrica eram alugadas aos seus próprios operários. A casa constituía um abrigo para o trabalhador. Era quase um prêmio consegui-la numa época em que a construção civil era incipiente. Pode-se recompor as condições de sujeição às quais o empregado se colocava quando tinha seu emprego e sua casa vinculados.

A moradia era um fator de atração para os escassos trabalhadores qualificados necessitados pela indústria. Mas ao entrar nessa engrenagem ele só não vendia seu trabalho como as possibilidades de obter um valor mais alto pelo mesmo. A moradia enraizava o trabalhador a uma dada empresa, evitava o “turnover”, e provavelmente reduzia suas possibilidades de lutar pelos próprios interesses. Perder o emprego representava perder a casa.

Do ponto de vista da empresa, a habitação era um fator de pressão sobre os operários. E além deste aspecto, que certamente é o mais importante, ainda representava um investimento imobiliário cujo capital retornava inúmeras vezes aumentado na forma de aluguéis pagos pelos operários.¹⁰

Por seu turno, a lógica capitalista encontra terreno fértil no Brasil, país feito de contrastes, sendo o mais evidente deles o da concentração da renda, onde historicamente uma parcela muito pequena da população detém grandes riquezas enquanto a maioria dos habitantes vive na miséria ou quase ela, espoliados e sem perspectiva de ascensão econômica ou social.

Já no prefácio do livro *A Espoliação Urbana*, de Lúcio Kowarick, o Sociólogo Fernando Henrique Cardoso nos apresenta o tema da espoliação social pelo grande capital, conforme vemos:

Por trás dela está a verificação de que a forma atual de expansão capitalista – sob o impulso das grandes empresas concentradas do ponto de vista do investimento e concentradoras de renda e de populações – reordena as relações sociais de exploração e faz do controle da terra urbana e dos recursos de infraestrutura das cidades poderosos instrumentos para a espoliação social.¹¹

¹⁰IDEM. p. 79.

¹¹CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. KOWARICK, Lúcio. *A espoliação Urbana*. 2ª ed. São Paulo. Paz e Terra. 1979. p. 10.

Podemos concluir que a concentração de renda na mão de poucos grupos junto com a aglomeração de pessoas, leva inexoravelmente à exploração social e consequente deterioração de condições de vida e trabalho, naquilo que podemos considerar como uma verdadeira espoliação social.

Mas claro que o tema da espoliação social é muito abrangente e enfeixa diversos aspectos da sociedade, o que pode, e é, objeto de vários estudos, razão pela qual abordaremos somente o viés sociológico da moradia no mundo capitalista e a consequente espoliação urbana que se traduz em péssimas condições das habitações e seu entorno.

Analisando a obra de Kowarick verifica-se que os problemas habitacionais decorrem de dois processos que se interligam e se complementam e, ao fim e o cabo, são fruto da atuação do Estado no seu intuito de viabilizar, ou, pelo menos, colaborar, com a acumulação de capital.

Refere Kowarick:

Assim, o chamado “problema” habitacional deve ser equacionado tendo em vista dois processos interligados. O primeiro refere-se às condições de exploração do trabalho propriamente ditas, ou mais precisamente às condições de *pauperização absoluta* ou *relativa* a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora. O segundo processo, que decorre do anterior e que só pode ser plenamente entendido quando analisado em razão dos movimentos contraditórios da acumulação do capital pode ser nomeado *espoliação urbana*: é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.¹²

E o autor conclui dizendo que nos dois processos acima descritos o Estado tem papel fundamental, pois dá suporte financeiro para a expansão industrial, com o consequente aumento populacional no entorno dos parques fabris, fazendo com que mais pessoas busquem moradias onde elas não existem, gerando o aumento do preço da terra e a dilapidação, através da demasiada exploração do trabalho e da espoliação urbana, do valor da mão-de-obra, pois esta, por ser abundante, pode ser substituída a qualquer tempo em razão da existência de um contingente enorme de trabalhadores buscando emprego e, ainda, atua como órgão repressor quando as populações menos favorecidas buscam melhores condições de vida através do fornecimento de serviços urbanos que são de responsabilidade do Estado, tais como saúde, transporte, educação, entre outros.

¹²IDEM. p. 59.

É o que se depreende da análise do texto:

Em ambos os processos o papel do Estado é fundamental. Em primeiro lugar, por criar o suporte de infraestrutura necessário à expansão industrial, financiando a curto ou longo prazo as empresas e por agir diretamente enquanto investidor econômico. Ademais, por ser o agente que tem por encargo gerar os bens de consumo coletivo ligados às necessidades da reprodução da força de trabalho. Em segundo lugar por manter a “ordem social” necessária à realização de um determinado “modelo” de acumulação. Neste aspecto, quando os recursos estatais se canalizam preponderantemente para os imperativos da acumulação de capital em detrimento daqueles mais acoplados à reprodução da força de trabalho, acirrando o processo de espoliação urbana, e quando a criação de excedente se realiza também através da *pauperização absoluta* de vastos contingentes sociais, o Estado, para viabilizar semelhante “modelo de ordem social” de características selvagens para a força de trabalho, só pode assumir feições nitidamente autoritárias e repressoras.¹³

Portanto, temos que ao capital cumpre o papel histórico de acumular riqueza e renda espoliando a força de trabalho, enquanto que ao Estado cabe o papel de tentar criar mecanismos de melhor distribuição da riqueza, seja através de um sistema legal de proteção social, seja através de regulamentação do preço da terra ou mesmo dotando áreas urbanas do aparato de infraestrutura.

Mas, por outro lado, mesmo ao investir em infraestrutura urbana, por mais paradoxal que pareça, o Estado pode contribuir para o agravamento do problema de falta de moradias ou de criação de favelas e suas sub-habitações em locais afastados e segregados. Neste sentido, mais uma vez podemos colacionar os ensinamentos de Kowarick:

Não sem menor importância no “problema” da habitação urbana está a questão da terra, cuja adequação atrela-se à existência de uma infraestrutura de serviços. Portanto, os investimentos públicos também sob este ângulo aparecem como fator determinante no preço final das moradias, constituindo-se num elemento poderoso que irá condicionar onde e de que forma as diversas classes sociais poderão se localizar no âmbito de uma configuração espacial que assume, em todas as metrópoles brasileiras, características nitidamente segregadoras.¹⁴

Com efeito, o Estado, ao eleger a realização de uma obra pública como, por exemplo, a construção ou duplicação de uma rodovia, ou qualquer outro tipo de serviço de infraestrutura, deve levar em consideração tanto o impacto direto nas eventuais populações atingidas pela obra, como também deverá dimensionar o impacto do preço da terra naquelas comunidades próximas, indiretamente atingidas pelas obras, uma vez que estas certamente experimentarão uma valorização exponencial da terra e sofrerão pressão do grande capital para vender ou mesmo desocupar suas moradias.

No texto de Lúcio Kowarick podemos entender toda dimensão do impacto que a realização de obras públicas pode causar na população, como segue:

¹³IDEM. p. 59.

¹⁴IDEM. p. 57.

Mas não só sobre os vazios urbanos que a especulação se processa através da atuação do Poder Público ao criar a infraestrutura de serviços. Processa-se também em áreas já densamente povoadas na medida em que a realização de obras públicas tende a ocasionar, através da valorização imobiliária, uma remodelação que acaba por “expulsar” os moradores de baixa renda.¹⁵

Assim, temos que o presente trabalho pretende demonstrar, ainda que de forma localizada no âmbito de alguns municípios do Rio Grande do Sul, de que forma o poder público, traduzido na atuação do Departamento Nacional de Infraestrutura Transportes – DNIT - órgão responsável pela malha viária do país, atua quando decide realizar obras rodoviárias que possam vir a atingir camadas da população, especialmente quando se tratar de comunidades urbanas e, ainda, que vivam em áreas de risco, às margens das cidades, em habitações precárias e favelas, com caráter nitidamente de vulnerabilidade social ou desassistidas.

Mas voltando aos aspectos sociológicos da moradia, cumpre referir que o crescimento das cidades, principalmente aquele crescimento vertiginoso que se deu na Europa e nos Estados Unidos após a Revolução Industrial, e, mais tardiamente no Brasil com o intenso fluxo migratório do campo para a cidade, provocou mudanças radicais no comportamento das pessoas, principalmente naquelas que tinham uma cultura rural e precisaram se adaptar ao meio urbano, direcionadas a conviver com os mais diversificados estratos populacionais sem conseguir, a não ser com intervenção estatal, a solução de problemas em nível macro social.

Para ilustração do tema podemos citar o professor José Álvaro Moisés que diz o seguinte:

Viver em áreas metropolitanas, além de exigir a integração a novos padrões de consumo, que garantissem uma sociabilidade adequada à vida moderna (de que a televisão talvez seja o melhor exemplo) exigiu também da população, o desenvolvimento de uma rápida capacidade de resposta ao ritmo urbano de vida – (longas distâncias, tráfego congestionado, mobilidade rápida no trabalho, acidentes, surtos epidêmicos, etc.). E a integração nesse ritmo rápido e violento de vida, indispensável para o funcionamento da metrópole, não podia mais se dar no âmbito das soluções individuais, tomadas por cada família dos componentes da força de trabalho. Ele dependia de soluções globais situadas no nível das macro decisões, só possíveis de serem tomadas ao nível do Estado.¹⁶

¹⁵KOWARICK, Lúcio. *O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana*. In MOISÉS, José Álvaro et. al. *Cidade, povo e poder*. 2ª ed. São Paulo. Paz e Terra. 1985. p. 42.

¹⁶MOISÉS, José Álvaro. *O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais*. In MOISÉS, José Álvaro et. al. *Cidade, povo e poder*. 2ª ed. São Paulo. Paz e Terra. 1985. p. 18.

Desta forma, temos que ao Estado cabe a tomada de decisões que atinjam parcela significativa da população, levando-se em conta os anseios e aspirações dessa mesma população e não o interesse exclusivo do próprio Estado ou do capital privado e dos grandes conglomerados econômicos e financeiros.

Mas, não é o que se verifica, pois como é natural que seja nas sociedades capitalistas, o Estado é impelido a dar condições ou expandir as condições para a reprodução do capital, relegando a sociedade a um segundo plano caso ela não se organize para reivindicar seus direitos. Dai resulta que a maioria da população acaba por viver em condições sub-humanas tendo que resolver seus problemas de moradia através da favela, dos cortiços e da autoconstrução, maneiras empregadas para fugir dos aluguéis exorbitantes e da falta de financiamento, acirrando as desigualdades sociais.

Os problemas urbanos, dentre eles a falta de habitação digna para parcela significativa da população, podem ser sintetizados no processo de acumulação de riquezas, causador maior da segregação das pessoas dos processos sócios econômicos e na forma de atuação do Estado.

Desta feita, a atuação estatal segue toda uma lógica burocrática que ‘implica, normalmente, a tradução de princípios políticos abstratos em atos administrativos concretos’¹⁷ que podem levar a conflitos entre as diretrizes estabelecidas pelo ente estatal e a população diretamente atingida, por exemplo, por obras de infraestrutura, tendo em vista que ‘o problema de articular conceitos como justiça e igualdade e transpô-los para os atos cotidianos de maneira nenhuma é fácil’.¹⁸

Não é fácil, mas é necessário que o Estado tenha uma atuação voltada estritamente para a busca de justiça social e melhores condições de vida para a população - é dever do Estado - não devendo ele, de maneira alguma, relegar para segundo plano o bem estar populacional, permitindo que a visão liberal prevaleça e o interesse do capital se sobreponha ao interesse social e coletivo.

Já foi referido que as cidades no Brasil cresceram de forma vertiginosa e sem planejamento, fruto, em muito, de profundas mudanças políticas, culturais, econômicas e sociais ocorridas entre anos de 1930 a 1970, sobretudo na matriz econômica do país, passando esta de um modelo agrícola rural e colonial para um modelo industrial estritamente urbano, onde a migração fez com que as cidades crescessem a números vertiginosos.

¹⁷MORRIS, R. N. *Sociologia Urbana*. 1ª ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1972. p. 228.

¹⁸IDEM. p. 229.

No período ocorreu investimento maciço, muitas vezes empreendido pelo próprio Estado, na construção em larga escala de parques fabris localizados nas zonas urbanas das metrópoles, à custa da baixa remuneração pela força de trabalho, na subordinação desmedida da pessoa frente ao capital, na renúncia da vontade autônoma na realização de tarefas produtivas, na exploração, no acomodamento, como se a subordinação fosse algo natural e aceitável.

Nesse sentido:

O rápido processo de urbanização do Brasil foi a resposta a profundas transformações na economia industrial e agrícola. Enquanto emergem cidades absorvedoras de capital e trabalho, saturam-se outras, a maioria pela acumulação de força de trabalho sem uma concomitante geração de novas formas de produção ou de ampla distribuição de renda. A urbanização é feita à custa do baixo preço pago pela força de trabalho e conseqüente crescimento do capital ampliado.¹⁹

Dai se depreende que o intenso fluxo migratório do campo para a cidade, aliado à ausência do Estado no sentido de buscar solução para a ocupação do solo urbano, acabou por levar à criação de favelas e cortiços em áreas sem as mínimas condições de infraestrutura, sobremaneira no cinturão externo das grandes metrópoles, tendo em vista que o centro, dotado de condições e serviços, já estava ocupado pela população economicamente favorecida.

O caos urbano obriga o Estado a planejar e coordenar ações visando disciplinar a desorganização muitas vezes instalada nos centros urbanos, de modo a que as populações social e economicamente vulneráveis possam ter acesso aos serviços básicos como saúde, educação, moradia, transporte, sem que essa reorganização implique em remoções forçadas ou desapropriações sem prévia e justa indenização.

Igualmente, a organização do espaço urbano mediante a realização de obras de infraestrutura não poderá contemplar somente os interesses e exigências do empresariado quando este reforça sua fonte de capital mediante contratos celebrados com o estado; antes muito pelo contrário, ao diagnosticar problemas urbanos, tais como a ausência de oferta de moradias, o Estado deve buscar soluções de modo a favorecer, em primeiro lugar, os indivíduos e comunidades em situação de vulnerabilidade, restando ao interesse do capital a tarefa de desempenhar suas funções em consonância com os preceitos de proteção social e não de exploração pura e simples da força de trabalho visando lucro e acumulação de riquezas.

¹⁹BLAY, Eva Alterman. *Crise urbana ou crise de reprodução do capital?* In BLAY, Eva Alterman et. al. *A Luta pelo Espaço. Textos de sociologia urbana* 1ª ed. Petrópolis. Editora. Vozes. 1978. p. 10.

As grandes cidades brasileiras, assim como as metrópoles situadas na América Latina, de um modo geral pagam um preço muito alto pela subordinação ao capital, gerando exclusão e contribuindo para a formação de populações consideradas marginais, que vivem em áreas sem a cobertura básica de serviços essenciais, tais como saneamento, transporte, habitação digna, estabelecimentos de ensino e de saúde, entre outros, como se verifica no texto ora colacionado:

A formação de uma população marginal e submarginal, com frequência nos limites dos níveis da subsistência, foi o preço mais notório que as grandes cidades latino-americanas tiveram de pagar para conciliar as altas taxas de incremento de sua população com os baixos níveis de produtividade de sua estrutura econômica. A presença de *barriadas*, *villas misérias*, *poblaciones callampas*, favelas, que durante o período 1945-60 se difundiram profusamente no espaço urbano, deve ser considerada como indicadora de um fenômeno mais geral: a existência de um setor maciço da população urbana em condições marginais dos pontos de vista econômico, social e político.²⁰

Com vistas a tentar frear a criação de favelas e a segregação de populações consideradas marginais nos centros urbanos o Estado deve direcionar recursos para o financiamento, construção e melhoria das habitações e jamais promover obras sem a devida análise criteriosa dos impactos nas comunidades, especialmente as mais economicamente vulneráveis, nesse sentido:

A política em matéria de investimento urbano deveria também criar condições propícias a assegurar a melhor utilização possível dos recursos disponíveis e a maior eficiência nas atividades da construção, a fim de reduzir o preço dos serviços e das moradias urbanas.²¹

Outro aspecto importante a ser analisado diz respeito à especulação imobiliária e ao preço da terra, pois somente com uma regulamentação estatal forte como, por exemplo, mediante a regulamentação de atividades habitacionais e a aquisição pública de terras, o desenvolvimento prejudicial de favelas não acontecerá e a construção de moradias com preços acessíveis será possível.

De outra banda, quando o Estado toma a iniciativa de melhorar a infraestrutura não pode simplesmente alegar que as obras são necessárias a justificar a remoção de comunidades sem que a elas sejam disponibilizados meios de colocação em novas áreas dotadas de serviços e logisticamente próximas, o que é o tema do presente trabalho e será desenvolvido a seguir.

²⁰CEPAL. *As tendências do Crescimento Urbano*. In FRANK, Andrew Gunder et. al. *Urbanização e subdesenvolvimento. Textos básicos de ciências sociais*. 1ª ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1969. p. 98.

²¹CEPAL. *Problemas de Emprego da Mão-de-Obra Cidadã*. In FRANK, Andrew Gunder et. al. *Urbanização e subdesenvolvimento. Textos básicos de ciências sociais*. 1ª ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1969. p. 171.

1.2 A Cidade e as moradias no contexto de urbanização acelerada no Brasil e a falta de financiamento habitacional dentro da lógica capitalista.

Com efeito, o Brasil experimentou um grande salto populacional de suas cidades a partir da década de 1940-50 e intensificado na década de 1970, muito em razão da industrialização acelerada de grandes metrópoles do sul e sudeste e também em decorrência da falta de infraestrutura das regiões norte e nordeste do país, ensejando a migração de milhares de pessoas do campo para a cidade em busca de trabalho, propiciando, então o surgimento de favelas e aglomerados urbanos erguidos sem critérios ou planejamento, neste sentido podemos transcrever:

Apesar das características de diminuição do crescimento demográfico e da taxa de natalidade, é notável a dimensão da dinâmica de urbanização durante todo século XX, como já foi destacado. Trata-se, entretanto, de uma gigantesca construção de cidades, parte dela feita de forma ilegal, sem a participação governos, sem recursos técnicos e financeiros significativos. Ou seja, trata-se de um imenso empreendimento, bastante descapitalizado e construído com técnicas arcaicas, fora do mercado formal.²²

Obviamente, a urbanização das grandes cidades brasileiras, que no século XIX já se dava de forma caótica e sem planejamento, sofreu sério impacto populacional no século XX, caracterizado pela falta de regularização fundiária, favelização, invasões, prevalência de habitações de baixo padrão construtivo, assentadas em áreas de risco e sem as mínimas condições de infraestrutura, o que já foi objeto de diversos estudos, podendo ser destacado o seguinte comentário:

Uma das principais características do processo de urbanização no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, caracterizado pela falta de registro de propriedade, pela irregularidade e desobediência a normas técnicas de ordenação urbana e pela não regulamentação das construções, resultando em uma parte considerável da população brasileira só ter acesso ao solo urbano e à moradia por meio de processos e mecanismos informais e ilegais. Também surgem novos assentamentos ilegais sem infraestrutura sanitária. As consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno repercutem no favorecimento da irregularidade da ocupação, produzindo grande impacto negativo sobre as cidades e sua população.²³

²²MARICATO, Ermínia, *Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana*. 5ª ed. Petrópolis. Editora Vozes. 2001. p. 37.

²³COHEN, Simone Cynamon and BARCELOS, Mara Rejane Barroso. *Construção do "Habitat-Ação" saudável por meio de fundamentação teórico-metodológica do campo da semiologia do ambiente construído*. Saúde soc. 2012, vol. 21, n. 3, pp. 747-759, disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902012000300019>> Acesso em 16.03.2016.

Ademais, o populismo experimentado nas décadas de 1930-1950 também contribuiu para que a questão da moradia não tivesse uma abordagem de solução para o problema e sim de manutenção das estruturas sociais de exploração dos trabalhadores, como se denota no texto a seguir:

Muitos historiadores consideram 1930 a data do início mais efetivo do processo de urbanização/industrialização no Brasil. De fato, com a Revolução de 1930, uma mudança política fundamental dá ao processo de industrialização a clara primazia na condução da economia brasileira. Finalmente a burguesia agrário-exportadora perde sua hegemonia. O Estado interfere decisivamente na promoção da industrialização através da produção da infra-estrutura (aço, petróleo, rodovias, etc.) e de subsídios ao capital industrial e ao desenvolvimento do mercado interno.²⁴

E conclui a autora:

Essa mudança não se dá, novamente, com o total sacrifício dos setores arcaicos. Os interesses do setor agroexportador serão relativamente poupados – a base fundiária agrária permanece intocada, a reforma agrária é ignorada e o trabalhador rural não é regulamentado, como ocorrerá com o trabalho urbano, na ocasião.²⁵

Com efeito, em outra obra em que é abordado o tema afeito ao desenvolvimento das cidades, a Professora Ermínia Maricato, novamente vislumbra o aspecto de manutenção das estruturas sociais de dominação como um dos fatores a contribuir para um processo de urbanização desorganizado e predatório e onde impera a falta de moradias, de acordo com o que segue:

Paralelamente a uma evolução altamente positiva em relação à mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer, diminuição do crescimento demográfico, aumento da escolaridade, o processo de urbanização no Brasil apresenta, como vimos, a reprodução de novos e antigos males, nos indicadores de violência, pobreza, predação urbana e ambiental, poluição do ar e da água, epidemias, etc. Para compreensão desse paradoxo, temos orientado a análise em dois rumos. O primeiro relaciona esse desenvolvimento urbano às características históricas de uma sociedade de raízes coloniais, que nunca rompeu com a assimetria em relação à dominação externa e que, internamente, nunca rompeu tampouco com a dominação fundada sobre o patrimonialismo e o privilégio (MARICATO, 1996 e 2000). Como nota Caio Prado Jr., o proprietário privado se tornou poder político, econômico e social. O desenvolvimento das ideias liberais seria inviabilizado pela falta de autonomia entre essas esferas. O direito que a Coroa Portuguesa guardou sobre a terra foi apenas formal. O incrível atraso verificado nos registros de propriedade no Brasil – que permite a constante apropriação privada das terras devolutas – ou a confusão, até nossos dias, sobre os limites das propriedades (que se verifica, por exemplo, em área de proteção de mananciais em São Paulo) são heranças dessas características (LABHAB, 2001).²⁶

Portanto, em sucinta análise, a autora descortina o aspecto de manutenção das estruturas, até mesmo dos tempos coloniais, de espoliação social como determinante a contribuir com a falta generalizada de moradias.

²⁴MARICATO, Ermínia. *Habitação e Cidade*. 7ª ed. São Paulo. Atual Editora. 2010. p. 35.

²⁵IDEM. p. 35.

²⁶MARICATO, Ermínia, *Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana*. 5ª ed. Petrópolis. Editora Vozes. 2001. p. 40-41.

Por outro lado, a velocidade com que o Brasil se urbanizou é espantosa, pois a percentagem da população vivendo em cidades aumentou de 31% para 81% entre 1940 e 2006²⁷, donde a lógica capitalista de produção tornou o lote urbanizado ou a moradia regular uma mercadoria rara e cara.

Verifica-se, então, a faceta mais perversa do modo de produção capitalista, que exige mão-de-obra barata e abundante para a produção de mercadorias e, ao mesmo tempo não disponibiliza a esses mesmos trabalhadores, desprovidos de propriedade e sem capital, as mínimas condições de vida, sobretudo com relação às habitações e moradias.

A ilustrar o tema abordado no parágrafo anterior, novamente podemos agregar os ensinamentos da Profa. Ermínia Maricato:

A industrialização baseada em baixos salários determinou muito do ambiente a ser construído. Ao lado do grande contingente de trabalhadores que permaneceu na informalidade, os operários empregados do setor industrial não tiveram seus salários regulados pelas necessidades de sua reprodução, com a inclusão dos gastos com moradia, por exemplo. A cidade ilegal e precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização. Até mesmo parte dos trabalhadores empregados na indústria automobilística, que ingressa no Brasil nos anos 50, mora em favelas.²⁸

Com a falta de acesso a financiamentos imobiliários e sem proteção salarial de modo a conseguir custear moradia digna o trabalhador é obrigado a buscar alternativas, dando ensejo à criação de um mercado imobiliário irregular, notadamente caracterizado pela insegurança da posse e com total ausência de garantias legais de propriedade.

Assim, quanto mais dotado de infraestrutura urbana, perto dos grandes centros de comércio e legalmente loteado, mais valor tem a moradia, sendo, então, comercializada em um mercado cada vez mais elitizado e restrito, inacessível para a maioria da população das cidades, “articulando o sistema jurídico (propriedade) e o sistema econômico (capital) em um modelo de cidade para poucos”²⁹.

Por seu turno, e com muita propriedade, a professora Ermínia Maricato consegue descrever a articulação existente entre o sistema jurídico do Brasil e modo de produção capitalista do mercado imobiliário, conforme entendimento que segue:

²⁷ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Segundo dados do Censo realizado pelo IBGE em 2010, disponível em: <www.Ibge.gov.br.> Acesso em 10.07.2016

²⁸ MARICATO, Ermínia, *Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana*. 5ª ed. Petrópolis. Editora Vozes. 2001. p. 41.

²⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado: (Brasil, Colômbia e Espanha)*. UPPUR – UFRJ. 2008. p. 26.

Nesse contexto, no qual os direitos não são universais e a cidadania é restrita a poucos, deveria soar estranho o quadro jurídico, em geral bastante avançado. Entre a lei e sua aplicação há um abismo que é medido pelas relações de poder na sociedade. É por demais conhecido, inclusive popularmente, no Brasil, o fato de que a aplicação da lei depende de a quem ele (aplicação) se refere. Essa “flexibilidade” que inspirou também o “jeitinho brasileiro” ajuda a adaptar uma legislação positivista, moldada sempre a partir de modelos estrangeiros, a uma sociedade onde o exercício do poder se adapta às circunstâncias. O que antes justificava um Estado forte, pode, em seguida, justificar seu contrário. É profundo o distanciamento entre a retórica e o real.

Esse paradoxo na aplicação da lei assume contornos mais complexos na cidade. Não se trata apenas de remeter para a ilegalidade parte da população que não tem acesso ao mercado formal. Há uma correlação entre lei (urbanística) e mercado imobiliário capitalista. O financiamento se aplica somente aos imóveis legais. A dificuldade no financiamento de imóveis populares, em todo Brasil (caso da Carta de Créditos da Caixa Econômica Federal, em meados de 1990), se deve à ilegalidade generalizada desses imóveis cuja documentação não corresponde às exigências do banco. Há portanto uma correlação entre financiamento e imóvel legal que termina por excluir grandes partes da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia.³⁰

Assim como a Professora Maricato, em uma de suas obras a pesquisadora Betânia Alfonsin também descortina o “modo de agir” do sistema capitalista no tocante ao mercado imobiliário, não só no Brasil, mas também na América Latina, e nos apresenta a ausência do Estado como agente promovedor de uma política habitacional que atenda os mais necessitados, como se observa:

No mundo inteiro, mas especialmente na América Latina, os agentes do capital que se envolvem na produção de moradias percebem a unidade habitacional produzida como mercadoria, e visam obter um máximo de lucratividade na comercialização dessa mercadoria, não sendo de se estranhar, portanto, que não atendam à demanda própria da população de baixa renda (que é insuficientemente lucrativa para interessar aos capitalistas do setor). Se o mercado imobiliário formal não atende a esta demanda habitacional, no entanto, os governos da região fracassaram de forma ainda mais notória. Devido à ineficácia das políticas públicas de provisão habitacional de interesse social, o fenômeno da solução informal para os problemas de moradia assumiu as mais variadas tipologias (favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação de áreas de risco, etc.) e foi muito intenso na América Latina na segunda metade do século XX, coincidindo com o período de maior industrialização e urbanização da região, concentrando nas regiões metropolitanas a face mais evidente do problema, o que pode ser observado no Brasil de maneira muito clara.³¹

Desta forma, podemos concluir que a mercantilização da moradia, própria do modo de produção capitalista, aliada aos pífios programas habitacionais de sucessivos governos, leva ao quadro de quase inexistência de oferta de moradias para as camadas menos favorecidas da população.

³⁰MARICATO, Ermínia, *Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana*. 5ª ed. Petrópolis. Editora Vozes. 2001. p. 42-43.

³¹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado: (Brasil, Colômbia e Espanha)*. UPPUR – UFRJ. 2008. p. 26.

A mesma autora ainda refere o que segue:

(...) a ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população pobre, empurrou essa população para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas vezes para áreas ambientalmente vulneráveis (sem valor no mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino) e, em grande parte dos casos, para as periferias das cidades.³²

Desta forma, além de estabelecerem-se em áreas de risco ou em áreas de interesses ambiental, parcela considerável da população acaba nas periferias das cidades, às margens de rodovias ou próximo a elas, tentando, assim, não restar muito distante de seus locais de trabalho e ter acesso a meios de transporte que os levem para escola, postos de saúde, áreas de lazer, entre outros.

Abrindo um parêntese e já adiantando a discussão desse trabalho: quando o poder público determina a realização de obras de infraestrutura, como, por exemplo, a duplicação de rodovias, a população economicamente debilitada e assentada em áreas de faixa de domínio de rodovias, ou próxima a elas, sofrerão nefastas consequências se não forem cuidadosamente observados os direitos sociais a elas inerentes, ou mesmo se as desapropriações forem empreendidas sem critérios muito bem definidos com relação às indenizações a serem pagas, seja para a população economicamente vulnerável ou não, tendo em vista que em um curto espaço de tempo um grande número de famílias será obrigado a buscar outro lugar para morar e, muito possivelmente, não encontrarão oferta de moradias, pois, como já dito, é desinteressante construir para os vulneráveis por uma lógica de mercado.

Mas, voltando ao tema que envolve a moradia na sociedade capitalista e na concentração exacerbada da população nas cidades, observa-se que além do fato de a habitação ser um bem de enorme valor por falta de interesse da indústria da construção civil em construir para os mais pobres, gerando a escassez de moradias, convivemos no Brasil, com uma enorme parcela da população desempregada, trabalhando em subempregos ou recebendo salários miseráveis pelo seu trabalho formal, afastando, assim, parcela significativa da população dos financiamentos imobiliários, nas raras oportunidades em que esses são ofertados pelos bancos e organismos financeiros, justamente por falta de uma maior intervenção do Estado na questão.

³² IDEM. p. 27.

Aqui, então, podemos tratar de outro tema afeito ao problema da habitação no mundo capitalista, qual seja a falta de acesso a financiamentos de unidades habitacionais, sobretudo unidades de menor valor ou populares voltadas para as camadas menos favorecidas da população, realidade que vem mudando, é verdade, nos últimos governos, através de financiamentos habitacionais como o Minha Casa Minha Vida.

Para ilustração do tema, podemos citar os pensamentos do professor Celso Furtado, como segue:

No mundo inteiro houve e há problemas de déficit habitacional. Mas todos os países em que houve e há políticas de financiamento da construção resolveram parcialmente, ou pelo menos evitaram o agravamento do problema. Em alguns países da Europa, e na Nova Zelândia, a habitação é uma meta social definida pelo governo. Desde os anos 1950 a França vem construindo as chamadas *habitations à loyer modéré* (HLM), casas e apartamentos de aluguel reduzidos; o déficit habitacional que havia no final da Segunda Guerra foi sanado em pouco mais de dez anos.³³

Ou seja, quando o capital não quer investir seus recursos em uma atividade que não lhe dá o retorno esperado, deve o Estado, através de políticas habitacionais, traduzidas em financiamento público para construção de moradias populares, intervir para amenizar, ou até mesmo sanar o problema, tendo em vista que déficit habitacional é sim um grande entrave para a superação do quadro generalizado de pobreza que o Brasil enfrenta, conforme preconiza Furtado no artigo retro citado, publicado em 2002:

Com efeito, o déficit habitacional é o grande empecilho para superar-se o quadro de pobreza. Os 53 milhões de pobres e miseráveis brasileiros não têm como pagar um aluguel, muito menos como possuir uma moradia. Suprir esse déficit exige um investimento a longo prazo, uma massa de recursos que podemos estimar em 4% do produto nacional. O constante endividamento do país agrava o quadro da pobreza e complica a implantação de projetos que visem a solucioná-la.³⁴

Assim, a conjunção da ausência de financiamentos, concentração de renda, política habitacional oscilante, urbanização acelerada e desordenada, desinteresse do capital em investir na construção de moradias de menor valor, entre outros fatores, contribuem sobremaneira a agravar o quadro de falta de moradias no Brasil.

Cumpramos ressaltar que a situação de falta de financiamento imobiliário para fatias mais vulneráveis da população vem mudando, sobretudo a partir de 2002, com a criação e oferta de diversos planos habitacionais, com destaque para o programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal.

³³ FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*, 2ª ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 2002. p. 17-19.

³⁴ IDEM. p. 17-19.

Mas a questão da falta de financiamentos imobiliários, ou a dificuldade em obtê-los, vai além do desinteresse do grande capital em investir na construção de moradias mais populares e chega a uma total ausência do Estado, enquanto gerenciador de políticas voltadas para uma urbanização mais inclusiva, situação que vem mudando, conforme referido no parágrafo anterior, fazendo com que o capital possa agir livremente, gerando, por óbvio, mais desigualdade social, traduzida na existência de cinturões periféricos nas grandes cidades onde sobrevive parcela considerável da população sem as mínimas condições de moradia, em contraste com áreas mais centrais ou dotadas de melhor infraestrutura onde se constrói imóveis de maior valor, inacessíveis aos menos favorecidos.

A questão é abordada de maneira muito interessante pela Professora Maura Véras, no seguinte trabalho:

Em muitas cidades brasileiras, os poderes públicos diminuíram sua tarefa de fazer cidades, deixando esse papel ao capital privado, reservando ao livre jogo do mercado a ocupação do solo urbano. Em uma sociedade marcada por extrema desigualdade, a maioria da população vê-se alijada do mercado formal de habitação, do que resultam extremas periferias desequipadas como cinturão de abordagem dos mais pobres às regiões metropolitanas, além de porções centrais deterioradas e a auto segregação das elites. Tudo isso se visualiza em uma certa topografia social da desigualdade.

Enquanto os “espaços da pobreza” são deixados ao livre jogo do mercado, ao contrário, nos empreendimentos centrais, nos pontos turísticos ou nos bairros produzidos para sede de bancos ou multinacionais, nos edifícios de luxo, verifica-se o rosto do grande capital – a nova face da globalização. As pressões imobiliárias crescem em ritmo exponencial e o poder local não consegue resistir-lhes, a não ser que se cultivassem uma consciência e políticas públicas que lhes fizessem frente por serem imbuídas dos valores que a identidade territorial e a memória representam.³⁵

Nada mais ilustrativo do que as favelas amontoadas em morros, em áreas de interesse ambiental ou nas periferias das grandes metrópoles, em contraste com arranha-céus modernos, localizados em áreas com extrema valorização imobiliária, dotadas de todos os itens de infraestrutura, planejados e construídos exclusivamente para uma lógica mercantilista e elitista, onde o Estado em nada interfere e deixa de atuar como agente indutor de políticas voltadas para a inclusão social, contribuindo sobremaneira para “topografia social da desigualdade” que fala a autora, e, assim, ela define com muita propriedade que “quanto mais avança o modo de produção capitalista, mais a cidade é moldada a seus interesses. A metrópole passa a ser o grande *locus* representativo da acumulação fordista, da aglomeração, da divisão taylorista de trabalho”³⁶, revelando a ingerência do capital em contraste com a ausência do Estado.

³⁵ VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. *Sociedade Urbana: desigualdade e exclusão sociais*. Caderno CRH. Salvador. n. 38. jan./jun. 2003. p. 80,

³⁶ IDEM. p. 85,

Prossegue a autora:

Em síntese, a cidade capitalista dificulta seu consumo para os pobres, pois é vista como capital constante pelos proprietários que usam o “ambiente construído” assim como usaram a máquina na produção fabril. Na ausência de oferta de habitações salubres a preços adequados à demanda, é que surgem soluções precárias como as favelas, os loteamentos clandestinos e suas casas auto construídas na periferia.³⁷

Por sua vez, o Estado, com raríssimas exceções, atua no sentido de facilitar o *modus operandi* do grande capital, dotando áreas de infraestrutura somente para quem pode pagar pelos serviços, afugentando os menos favorecidos para os cinturões periféricos, em uma lógica excludente, como bem define a autora:

O solo urbano, embora produzido coletivamente – e nisso o Estado joga um papel primordial, pois instala os meios de consumo coletivo: equipamentos e serviços como a chamada infraestrutura (água potável, esgotamento sanitário, serviços de eletricidade, limpeza e outros) é apropriado individualmente por aqueles que podem pagá-los. O sistema de transporte coletivo, de ruas (sistema viário e sua manutenção) geralmente são organizados, e muitas vezes, mantidos pelo Estado. Políticas urbanas são regulatórias e indutoras de urbanização e “excludentes” para os mais pobres. Dessa forma, garantindo as condições de instalação de firmas (de várias naturezas, ou seja, industriais, comerciais ou serviços) facilitando as “condições gerais de produção”, o Estado, com honrosas exceções, disciplinou os trabalhadores em locais de habitação distantes e, na ótica economicista, a “preços acessíveis”, ou seja, em periferias longínquas. O exemplo brasileiro dos conjuntos habitacionais é suficiente para revelar outra questão urbana recorrente: o papel do Estado e das políticas urbanas.³⁸

Como se vê, a formatação capitalista de cidade, aliada ao papel inoperante ou colaboracionista do Estado para com o capital, só contribuem de forma nefasta para a precarização das moradias. Para finalizarmos a questão, podemos trazer à baila os ensinamentos de Engels a ilustrar a atuação do Estado na questão da habitação, sob a ótica do modo de produção capitalista, como segue:

Está claro como a luz do sol que o Estado atual não pode nem quer remediar o flagelo da falta de moradias. O Estado nada mais é que a totalidade do poder organizado das classes possuidoras, dos proprietários de terras e dos capitalistas em confronto com as classes espoliadas, os agricultores e os trabalhadores. O que não querem os capitalistas individuais (e são só eles que estão em questão aqui, dado que, nesse assunto, o proprietário de terras também aparece, em primeira linha, em sua qualidade de capitalista) tampouco quer o seu Estado. Portanto, embora *individualmente* o capitalista lamente a escassez de moradias, dificilmente mexerá um dedo para dissimular mesmo que superficialmente suas consequências mais terríveis, e o capitalista *global*, o Estado, também não fará mais do que isso.³⁹

Novamente podemos concluir que produção capitalista sem atuação estatal pode levar a um quadro de ausência de moradias e criação de zonas de exclusão.

³⁷ IDEM. p. 85,

³⁸ IDEM. p. 85,

³⁹ ENGELS, Friedrich. *Sobre a questão da moradia*. Tradução Nélcio Schneider. 1ª. ed. São Paulo. Boitempo. 2015. p. 99-100.

Por fim, o mesmo autor ilustra o tema:

E, enquanto existir o modo de produção capitalista, será loucura querer resolver isoladamente a questão da moradia ou qualquer outra questão social que afete o destino dos trabalhadores. A solução está antes na abolição do modo de produção capitalista, na apropriação de todos os meios de vida e trabalho pela própria classe trabalhadora.⁴⁰

Cumprido destacar que os textos de Engels foram escritos por volta de 1887, e, desde então, o mundo experimentou diversas formações sociais, amargou duas guerras mundiais, países foram colonizados e outros conquistaram a independência, sendo que a questão da moradia sempre foi objeto de estudos e discussões, sem, contudo, obter um resultado satisfatório em nível global, muito em função da prevalência do modo de produção capitalista na quase totalidade dos países.

Donde se depreende que a questão da moradia, ou a escassez dela, possivelmente somente será levada a termo quando o mundo alcançar um sistema de produção mais igualitário e sem a geração de todo tipo de mazelas que o modo de produção capitalista, muito das vezes proporciona, ou seja, um sistema onde a Justiça Social consiga realmente estar inserida no cotidiano das pessoas, uma sociedade que tenha como fundamento a igualdade entre as pessoas, na qual a remuneração pelo trabalho não seja exploratória e as carências de infraestrutura e serviços prestados pelo Estado sejam mínimas ou simplesmente não existam.

Relativizando o tema e tentando traduzir de forma muito breve e sucinta o conceito de Justiça Social ou o que, em tese, poderia simbolizar uma sociedade justa, com igualdade de condições entre seus habitantes e, conseqüentemente, menos exploratória, conforme abordado no parágrafo anterior, podemos trazer os ensinamentos de John Rawls já no prefácio à edição portuguesa de sua obra, como segue:

A ideia não é simplesmente a de dar assistência àqueles que, por acidente ou infortúnio, dela necessitam, ainda que tal tenha de ser feito, mas antes a de colocar todos os cidadãos em posição de tratarem dos seus próprios assuntos e de tomarem parte na cooperação social, sobre uma base de respeito mútuo e sob condições adequadamente idênticas.⁴¹

Assim, ao analisar o texto do professor Rawls novamente ficamos com a sensação de que as questões de moradia, e também outras questões de desigualdade econômica e social de nosso país, passa, dentre outros fatores de igual relevância, pelo respeito à diversidade de opiniões, na busca de igualdade e oportunidade para todos.

⁴⁰ IDEM p. 108.

⁴¹ RAWLS, John. *Uma teoria de Justiça*. Tradução de Carlos Pinto Correia. 1ª. ed. Lisboa. Editorial Presença. 1993. p. 22.

De igual sorte, também temos a certeza que as deficiências sociais, sejam elas quais forem, também deverão necessariamente contemplar uma mudança de postura de nossos governantes, e também da classe política como um todo, de modo a que se possa vislumbrar o interesse coletivo suplantando o interesse individual na formulação de programas de interesse realmente social, dotando, assim, as políticas públicas da real efetividade que as mesmas devem enfeixar, sempre com a premissa de proteção do conjunto da sociedade.

Por seu turno, os conluios, conchavos e tratativas políticas espúrias levadas a cabo com o único objetivo de manutenção da classe dominante no poder devem ser banidas no sentido de alcançarmos a Justiça Social em toda sua plenitude.

1.3 A escassez de moradia no modo de produção capitalista.

Com efeito, a revolução industrial foi um conjunto de mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais que varreu a Europa nos séculos XVIII e XIX, ocasião em que ocorreu de forma massiva a substituição do trabalho artesanal pelo assalariado com o uso das máquinas de grande porte, uma época em que a velha Europa agrícola passaria por profundas transformações e deixaria gradativamente de ser um conjunto de países agrícolas, com estruturas de produção ainda remanescentes do tempo do feudalismo, para tornar-se o continente motor do mundo e da história, influenciando todos os demais países do planeta, inclusive, obviamente, o Brasil, como se verá a seguir.

Mas, tamanha mudança nas estruturas dos países, como sempre ocorre quando as mudanças empreendidas pelo grande capital atingem o modo de viver da classe trabalhadora, influenciaria sobremaneira a oferta de moradias, verificando-se que a partir da revolução industrial, época em que uma grande parcela da população deixa o campo e vai para a cidade em busca de trabalho, passa a existir um tempo de escassez de moradias, como bem analisado por Friedrich Engels em sábios ensinamentos:

Por um lado, as massas de trabalhadores rurais são atraídas de repente para as grandes cidades, que se transformam em centros industriais; por outro lado, a configuração arquitetônica dessas cidades mais antigas deixa de satisfazer às condições da nova grande indústria e trânsito que lhe corresponde; ruas são alargadas e realinhadas, ferrovias instaladas no meio delas. No momento em que os trabalhadores afluem em massa, as moradias dos trabalhadores são derrubadas aos montes. O resultado disso é a repentina escassez de moradias para os trabalhadores e a crise do pequeno comércio e da pequena indústria que dependem deles como clientela.⁴²

⁴² ENGELS, Friedrich. *Sobre a questão da moradia*. Tradução Nélcio Schneider. 1ª. ed. São Paulo. Boitempo. 2015. p. 25-26.

Aqui, então, já podemos vislumbrar um dos motivos que levaram ao caótico estado de absoluta falta de moradia após o início da revolução industrial, qual seja a gigantesca migração de trabalhadores do campo para as cidades e centros industriais em busca de trabalho, gerando todo tipo de mazelas como a superlotação de alojamentos, aviltamento de aluguéis, aglomeração, doenças, entre outras consequências.

Novamente podemos tomar os ensinamentos de Engels, proferidos em 1887 para bem de ilustrar a situação:

O que hoje se entende por escassez de moradia é o peculiar agravamento das más condições de moradia dos trabalhadores em razão da repentina afluência da população às metrópoles; é o aumento colossal dos preços do aluguel; é a aglomeração ainda maior de moradores nas casas particulares; e, para alguns, é a total impossibilidade de encontrar alojamento.⁴³

Ainda o mesmo autor:

A expansão das metrópoles modernas confere ao terreno situado em certas áreas, especialmente nas mais centrais, um valor artificial, que com frequência aumenta de forma colossal; os prédios construídos nelas, em vez de elevar esse valor, acabam pressionando-o para baixo, porque não correspondem mais às novas condições; eles são demolidos e outros são construídos em seu lugar. Isso acontece sobretudo com moradias de trabalhadores localizadas no centro, cujo aluguel, por mais superlotadas que estejam as casas, jamais ou só muito lentamente teria como ultrapassar um certo valor máximo. Elas são demolidas e, em seu lugar, constroem-se lojas, depósitos de mercadorias, prédios públicos.”⁴⁴

A consequência dessa repentina mudança no aproveitamento urbanístico, ocorrido, sobretudo pelo modo de produção capitalista após a implementação da revolução industrial foi bem apanhado pelo autor, como segue:

(...) é que os trabalhadores são empurrados do centro das cidades para a periferia, as moradias dos trabalhadores e, de modo geral, as moradias menores se tornam raras e caras e muitas vezes nem podem ser adquiridas, porque nessas condições a indústria da construção civil, para a qual as moradias mais caras representam um campo de especulação muito mais atrativo, apenas excepcionalmente construirá moradias para os trabalhadores.⁴⁵

Tal consequência obedece toda uma lógica de mercado sem que o Estado, por necessidade ou interesse, tenha condições de intervir para uma solução efetiva, a não ser de modo paliativo através da construção de poucos conjuntos habitacionais ou através da subserviência ao grande capital.

Como dito, os textos de Engels acima transcritos foram produzidos na Europa em 1887, ou seja, em torno de 50 anos antes da grande industrialização ocorrida no Brasil no período do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945).

⁴³ IDEM. p. 38.

⁴⁴ IDEM. p. 39-40.

⁴⁵ IDEM. p. 40.

Assim sendo, aqui também ocorreram as mesmas graves consequências verificadas no Velho Continente, tendo em vista que a afluência massiva de trabalhadores do campo para a cidade em busca de trabalho na indústria obrigou essa massa de trabalhadores a viver nas periferias, em moradias sem as mínimas condições, criando as favelas que verificamos até hoje em nossas cidades.

Portanto, ainda que tardia, tendo em vista que a industrialização no Brasil é mais recente que no velho continente, aqui também ocorreu uma escassez de moradia decorrente da revolução industrial brasileira ocorrida no pós-guerra; fruto, muitas vezes da anuência do Estado ou até mesmo com a intervenção deste em favor do grande capital.

Mas, voltando à raiz do problema de escassez ou falta de moradias e como explicar a demanda por novas habitações, novamente podemos tomar os ensinamentos de Engels, como segue:

(...) ela é um produto necessário da forma burguesa da sociedade; que sem escassez de moradia não há como subsistir uma sociedade na qual a grande massa trabalhadora depende exclusivamente do salário e, portanto, da soma de mantimentos necessária para garantir sua existência e reprodução; na qual melhoramentos contínuos da maquinaria etc. deixam massas de trabalhadores; na qual violentas oscilações industriais recorrentes condicionam a existência de um numeroso exército de reserva de trabalhadores desocupados, por um lado, e, por outro, jogam temporariamente na rua uma grande massa de trabalhadores; na qual grandes massas de trabalhadores são concentrados nas metrópoles, e isso mais rapidamente do que, nas condições vigentes, surgem moradias para eles; na qual, portanto, encontra-se necessariamente locatários até para chiqueiros mais infames; na qual, por fim, o dono da casa, na qualidade de capitalista, tem não só o direito, mas também de certo modo, em virtude da concorrência, o dever de obter por sua casa, sem nenhum escrúpulo, os aluguéis mais altos possíveis.⁴⁶

Forte nos ensinamentos de Engels, o mesmo afirma que na sociedade capitalista a “escassez de moradia não é um acaso; é uma instituição necessária, que só pode ser eliminada, com repercussão sobre a saúde, etc., quando a ordem social da qual se origina for revolucionada desde a base.”⁴⁷

E mais:

(...) não é a solução da questão da moradia que leva simultaneamente à solução da questão social, mas é pela solução da questão social, isto é, pela abolição do modo de produção capitalista que se viabiliza concomitantemente a solução da questão da moradia.⁴⁸

⁴⁶ IDEM. p. 71.

⁴⁷ IDEM. p. 71.

⁴⁸ IDEM. p. 80.

Como sabemos, o autor viveu há mais de um século e produziu conhecimento em uma época de grande agitação cultural e revolucionária, no entanto, na essência, deve-se concordar que muitas vezes o modo de produção capitalista é gerador de escassez de moradias e obriga milhões de trabalhadores a viverem até hoje em lugares com péssimas condições de habitação e infraestrutura, mas também temos que levar em consideração que é muito difícil modificar referido modo de produção e a solução quanto à escassez de moradia talvez demande uma atuação estatal mais incisiva.

A verdade é que muito dos problemas de hoje no tocante à moradia, ou a falta dela, decorrem, justamente, de um período em que se estimulou, e realmente era necessária, a vinda do homem do campo para a cidade em busca de trabalho no grande parque fabril que os países ergueram após a revolução industrial, o que se verifica nos ensinamentos de Engels de 1887, anteriormente transcritos e produzidos em uma época na qual a Europa estava no auge da revolução industrial.

O mesmo fenômeno foi verificado no Brasil quando da industrialização ocorrida entre 1930 e 1945 e, também, no período após a II Guerra Mundial, ocasião em que milhões de brasileiros migraram principalmente do norte e nordeste para o sudeste, local onde, até então, concentrava-se o incipiente parque fabril brasileiro, no intuito de obter trabalho nas inúmeras indústrias que eram ali instaladas, muitas com incentivo governamental, sem, no entanto, conseguirem morar com dignidade ou perto de seu local de trabalho, tamanha era a escassez de moradias frente ao fluxo migratório e também em razão da total ausência de políticas habitacionais.

1.4 O déficit habitacional no Brasil

Conseguir morar em uma casa com parede e teto de bom material, sem preocupação com eventual despejo, ter acesso à água potável, saneamento básico, serviços de transporte, saúde, perto de escolas e áreas de lazer e em uma rua pavimentada é realidade de muitos poucos brasileiros.

Conforme os diversos relatórios e publicações que são editados anualmente pelos mais diversos órgãos e organizações que tratam do tema no Brasil o déficit habitacional até o ano de 2012 era de 5.430.562 habitações, ou o correspondente a 8,5% do total de domicílios do país, conforme o relatório Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012⁴⁹.

⁴⁹ Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. 2015. p. 33. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>> Acesso em 11.03.2016.

Referidos números revelam um quadro de grande carência e assumem contornos dramáticos quando também analisamos a chamada inadequação dos domicílios, onde a carência de infraestrutura urbana, caracterizada por quatro serviços básicos (ou a falta deles): iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana é a grande preocupação.

Levando-se em consideração apenas domicílios duráveis ou adequados, ou seja, não considerando os improvisados, os rústicos e os cômodos, o Brasil, em 2012, apresentava 12.254.261 domicílios com alguma carência de infraestrutura urbana ou o equivalente a 25,2% dos domicílios particulares considerados adequados (que são pouco mais de 41 milhões, conforme o mesmo relatório), demonstrando, assim, que mais de um quarto das habitações brasileiras não apresentam as mínimas condições de moradia.⁵⁰,

Além da privação de infraestrutura urbana, outros componentes de suma importância devem ser observados quando da análise do enorme déficit habitacional brasileiro, podendo ser destacado os seguintes: a inadequação fundiária, que corresponde a famílias que declaram serem proprietárias da edificação, mas não do terreno em que residem, a densidade excessiva, caracterizada por domicílios com mais de dois moradores por cômodo servindo de dormitório, o que inclui quartos e sala, a inexistência de unidade sanitária domiciliar interna ou ausência de banheiros ou sanitário no interior das moradias e a cobertura inadequada das casas.

Ou seja, se somarmos esses outros componentes - inadequação fundiária densidade excessiva, inexistência de banheiro e cobertura inadequada – ao componente dos domicílios com a falta de alguns dos itens que compõe a infraestrutura urbana - iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana – chegaremos perto de 15 milhões de unidades habitacionais a compor o déficit habitacional brasileiro.⁵¹.

⁵⁰ Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. 2015. p. 86. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>> Acesso em 11.03.2016.

⁵¹ Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. 2015. p. 108. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>> Acesso em 11.03.2016.

Some-se a esse contingente assombroso de moradias inadequadas o fato existir, em 2012, mais de 7,198 milhões de domicílios vagos⁵², assim considerados aqueles em condições de serem ocupados ou em construção.

Decerto estamos falando de estatísticas, números e dados que refletem somente uma parcela dos problemas relacionados ao direito à moradia no Brasil, tendo em vista que a reiterada prática de despejos compulsórios, reintegrações de posse de terras improdutivas, desapossamentos, expulsões, favelizações, atuação do Poder Judiciário, entre outros, contribuem sobremaneira para o agravamento da situação.

Ainda mais grave se torna a situação quando analisamos o enquadramento legal que as autoridades conferem aos movimentos reivindicatórios, pois, quase que invariavelmente, aqueles que buscam seus direitos de moradia são considerados transgressores tanto do ponto de vista penal como civil, a ponto de os direitos fundamentais restarem preteridos em nome da proteção única e exclusiva do direito de propriedade.

Neste sentido, os ensinamentos do Prof. Jacques Alfonsin:

As frequentes ocupações de terra urbana e rural, promovidas massivamente no país, em defesa de direitos humanos fundamentais das pessoas nelas envolvidas, ainda são interpretadas por grande parte das autoridades administrativas e judiciárias brasileiras, como puro e simples esbulho possessório, passível não só de sanção civil, como também penal. Em casos mais graves como de Corumbiara e de Eldorado de Carajás, quando tais conflitos provocam a morte de muitas pessoas, é quase sempre a reação internacional de entidades defensoras dos direitos humanos que, como ocorreu no caso Chico Mendes, provoca alguma preocupação do Poder Público e da sociedade civil, em desconfiar que o diagnóstico da situação está equivocado.⁵³

Inúmeras são as causas que levam a esse quadro dantesco, onde milhões de pessoas padecem uma vida inteira sem possuir ou mesmo conseguir morar em um local apropriado, no entanto, o modo de produção capitalista e seu viés liberal pode ser considerado como um dos fatores preponderantes a causar, ou, pelo menos, contribuir sobremaneira para a causa dos males que rondam o direito à moradia, não só no Brasil, mas no mundo inteiro.

A ilustrar o parágrafo, novamente podemos citar o professor Alfonsin em breve análise do tema:

⁵² Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. 2015. p. 106. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>> Acesso em 11.03.2016.

⁵³ ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. 1ª. ed. Porto Alegre. Sérgio Antonio Fabris Editor. 2003. p. 215.

O que não deixa de causar certa estranheza, com a vênia devida aos defensores do enquadramento legal dos sem-terra e dos sem-teto, como praticantes de atos ilícitos e criminosos, é o fato de se encontrar, na própria raiz liberal do nosso direito positivo, o apoio histórico, não só para atos dessa natureza, como até mesmo para a revolução armada, e revolução armada por motivos bem menos defensáveis do que aqueles que inspiram gestos de desespero como os que sustentam as ditas ocupações.⁵⁴

No entanto, iniciativas do Estado, em consonância com o meio empresarial, podem resultar em possíveis mediações para o problema de escassez de moradias, principalmente para aquelas camadas de menor poder aquisitivo; assim, tomando, por exemplo, o programa Minha Casa Minha Vida do governo federal verifica-se que ocorreu impulso a fomentar a indústria da construção civil e, ao mesmo tempo, possibilitou que parcela significativa da população conseguisse ter acesso a financiamentos habitacionais de modo a adquirir moradias próprias.

Inclusive, dados revelam que o programa Minha Casa Minha Vida acabou por fazer com que o déficit habitacional recuasse, mesmo diante do aumento populacional; mas, ainda que possam ser considerados tímidos os números traduzidos em percentuais, em se tratando de Brasil, onde os números sempre são gigantescos, sejam negativos ou positivos, podemos entender que milhões de pessoas acabaram acessando a casa própria.

Neste sentido:

De acordo com a Fundação João Pinheiro, o Brasil tinha um déficit habitacional de praticamente 6 milhões de unidades em 2009. Em seu estudo mais recente sobre o tema, apontou que o déficit era de 5,8 milhões de moradias em 2013. Ou seja, a carência de unidades habitacionais caiu 2,5% em quatro anos. No mesmo período, a população brasileira cresceu 3,9%.⁵⁵

Claro que a notícia acima transcrita é uma pequena amostra de como é possível reverter o quadro de déficit habitacional que assola o país, mas é uma amostra significativa a ser estudada detidamente pela classe governamental ora no poder.

⁵⁴ IDEM. p. 215-216.

⁵⁵ Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/fjp-na-midia/3550-19-6-2016-minha-casa-minha-vida-deu-certo-veja-pontos-positivos-e-negativos>> Acesso em 13.02.2017.

2. As normas jurídicas que reconhecem formalmente o Direito à Moradia e a desapropriação no sistema legal brasileiro:

O presente capítulo trata do tema referente ao reconhecimento do direito à moradia no plano internacional e nacional apresentando os diplomas legais, tratados e convenções afeitos ao tema e que possibilitaram a construção de um arcabouço de proteção ao direito de moradia a ponto de elevar o mesmo ao patamar de direito humano fundamental e também ser insculpido como um preceito constitucional a ser observado, preservado e promovido pelo Estado.

Por outro lado, será abordada a questão da possibilidade de desapropriação e sua presença no ordenamento legal, inclusive na Constituição Federal Brasileira, o que pode ser considerado, caso não se observe os aspectos sociais da questão desapropriatória e a exigência de justa e prévia indenização, uma ameaça ao direito de moradia, o que será detalhado no capítulo 03 do presente trabalho.

2.1 O reconhecimento do direito à moradia no plano internacional

Desde muito tempo os juristas, doutrinadores e estudiosos dos chamados direitos humanos ou fundamentais reconhecem que os direitos sociais alcançaram o patamar de direito constitucional e, para tanto, identificam que o processo de reconhecimento dos direitos fundamentais possivelmente tem origem na preservação do Direito à Propriedade contida na Carta Magna de 1215, na Inglaterra, precisamente em seu art. 39, que determinava que nenhum homem livre fosse destituído de seus bens sem um juízo prévio⁵⁶, estabelecendo-se, a partir do referido diploma, vários outros documentos enunciando liberdades gerais e limitações ao poder monárquico, tais como o Bill of Rights de 1689⁵⁷.

Passo seguinte foi editado nos Estados Unidos a Declaração de Direitos do Povo da Virgínia, de 1776, e, em seguida, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, ambas reconhecendo formalmente os direitos fundamentais e consagrando a universalidade dos mesmos, indo além dos documentos ingleses que restringia os direitos fundamentais a uma determinada classe de habitantes⁵⁸.

⁵⁶ LUNO, Antonio E. Perez. *Los derechos fundamentales*. 8ª ed. Madrid: Tecnos. 2005. p. 34

⁵⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. p. 51.

⁵⁸ LUNO, Antonio E. Perez. *Los derechos fundamentales*. op. cit. p. 35-36

Verifica-se que os direitos fundamentais, em sua primeira fase, inspiram-se em pressupostos jusnaturalistas e individualistas⁵⁹ e podiam ser considerados como o poder dos indivíduos frente ao Estado, limitando a atuação deste e delimitando o espaço de liberdade dos homens através de seus direitos civis e políticos.

Igualmente, os chamados direitos sociais acabam reconhecidos como preceito constitucional somente no século XX, em decorrência das lutas e reivindicações das classes proletárias ao longo do século XIX, e, muito especialmente, em razão dos conflitos sociais surgidos após a revolução industrial que impuseram ao Estado obrigações e deveres em busca do bem-estar social⁶⁰.

Como exemplo de reconhecimento dos direitos sociais no plano constitucional, temos a Constituição Mexicana de 1917 que de forma pioneira abordou a matéria e conferiu novo status aos emergentes direitos fundamentais, políticos e sociais, antes mesmo da Constituição de Weimar promulgada na Alemanha em 1919. Neste sentido:

A Carta Política mexicana de 1917 foi a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos (arts. 5º e 123). A importância desse precedente histórico deve ser salientada, pois na Europa a consciência de que os direitos humanos têm também uma dimensão social só veio a se firmar após a grande guerra de 1914-1918, que encerrou de fato o “longo século XIX”. A Constituição de Weimar, em 1919, trilhou a mesma via da Carta mexicana, e todas as convenções aprovadas pela então recém-criada Organização Internacional do Trabalho, na Conferência de Washington do mesmo ano de 1919, regularam matérias que já constavam da Constituição mexicana: a limitação da jornada de trabalho, o desemprego, a proteção da maternidade, a idade mínima de admissão nos trabalhos industriais e o trabalho noturno dos menores na indústria.⁶¹

Por oportuno, de se ressaltar que no ano de 2017 a Carta Constitucional Mexicana comemora 100 anos de sua promulgação e, por certo, devemos sempre louvar a iniciativa pioneira, mas, sobretudo, precisamos atentar para o fato de que os direitos nela insculpidos ainda não foram plenamente efetivados em muitos países, em que pese um século de lutas na busca de sua implementação, o que nos instiga a sempre estarmos atentos na busca por melhores condições sócias e de igualdade de oportunidades.

Assim, a partir da Constituição Mexicana de 1917 podemos entender que os chamados direitos econômicos, sociais e culturais, ou simplesmente direitos sociais, passam a exigir, para sua consolidação e constituição, uma verdadeira atuação positiva do Estado.

⁵⁹ IDEM. p. 35-36

⁶⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos fundamentais*. op. cit, p. 56.

⁶¹ COMPARATO, Fábio Konder. *A Constituição Mexicana de 1917*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>> Acesso em 14.02.2017.

Neste contexto, entende-se que os direitos sociais digam respeito a questões relacionadas com as expectativas básicas para a vida e a dignidade humanas, como a educação, saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência e, conseqüentemente, apresentem-se como autênticos direitos humanos fundamentais, atuando para a consolidação de outros direitos, inclusive os tradicionais direitos civis e políticos.⁶²

Rodrigo Cesar Rebello Pinho define os direitos sociais como “direitos de conteúdo econômico-social que visam melhorar as condições de vida e de trabalho para todos. São prestações positivas do Estado em prol dos menos favorecidos e dos setores economicamente mais fracos da sociedade”.⁶³

Cumprir referir que o direito à moradia não é mencionado de forma explícita nos primeiros diplomas legais que tratam dos direitos sociais, ele só se apresentaria ao mundo em 1948 com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que tem em seu art. 25 a seguinte redação:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.⁶⁴

Assim, a partir da Declaração editada pela ONU, todos os estados membros da organização deveriam respeitar os direitos ali insculpidos, protegendo-os de violações, mas, na realidade, o máximo que a ONU consegue é fazer certa pressão política e moral no sentido de cumprimento das normas, no entanto, podemos arriscar que a importância maior da Declaração Universal dos Direitos do Homem talvez resida no seu aspecto de tentativa de universalização e internacionalização dos direitos ali descritos, tanto que, como se verá a seguir, a partir dela inúmeros países passaram a editar e promulgar os mais diversos instrumentos legais na tentativa de conferir efetividade aos direitos então emergentes.

Na esteira da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à moradia passa a figurar em um grande número de tratados e convenções internacionais, possibilitando sua difusão e proteção específica em vários diplomas legais dos países signatários.

⁶² SCHWARZ, Rodrigo Garcia. *Os direitos sociais e a sindicabilidade judicial das políticas públicas sociais no estado democrático de direito*. 1ª ed. São Paulo. LTR. 2013. p. 26

⁶³ PINHO, Rodrigo Cesar Rebello. *Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais*. 7ª. Ed. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 164.

⁶⁴ ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em 07.03.2016.

Como exemplo, podemos citar o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, com melhor descrição a seguir, a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial de 1965 (art. 4º, e, III), a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher de 1979 (art. 16, 1, h), a Convenção Internacional sobre os direitos da criança de 1989 (art. 27, 3), entre outros.

Adiante das convenções e tratados internacionais que abordam o tema moradia, foi criado o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), fruto dos trabalhos da Primeira Conferência da ONU sobre assentamentos humanos, realizada no Canadá em 1976, que reafirmou a moradia como um direito a ser garantido a todos sem discriminação social ou racial, formando, assim, uma agenda mundial⁶⁵ onde todos Estados comprometem-se a, de forma progressiva e com caráter permanente, possibilitar aos habitantes de seus países moradia adequada, segura, com acessibilidade e economicamente financiável⁶⁶.

Como antes referido, no entanto, o mais relevante dos diplomas a tentar conferir efetividade aos direitos sociais, dentre eles o direito à moradia, é o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) promulgado pela ONU em 1966, mas ratificado pelo Brasil somente em 1992⁶⁷, que, em seu art. 11º, dispõe claramente:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a 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.

O pacto tenta estabelecer um sistema de definição e supervisão do conteúdo e efetividade dos direitos sociais, impondo aos Estados signatários a obrigação de apresentarem informes e relatórios acerca das medidas adotadas para proteção dos direitos contidos no documento.

⁶⁵ A agenda Habitat foi aprovada por 171 países, entre eles o Brasil. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>> Acesso em 08.03.2016.

⁶⁶ Agenda Habitat, art. 39. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>> Acesso em 08.03.2016

⁶⁷ O Brasil é signatário do PIDESC pelo decreto Legislativo nº 226 de 12.12.1991 e Promulgado pelo Decreto 591 de 6.7.1992.

No entanto, em que pese a profusão de tratados e convenções internacionais que tratam dos direitos sociais e a enorme gama de Estados signatários dos mesmos, no tocante ao direito à moradia, a efetividade das normas ainda mostra-se muito restrita, muito em razão da inexistência de mecanismos legais internos dos países signatários que possam exigir o cumprimento do contido nos tratados e convenções e, mais ainda, em função da escassez de verbas e programas desses mesmos Estados que possam servir para expandir a atuação dos Comitês de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais nos países ou para a efetiva implementação de políticas habitacionais.

Ademais, como já mencionado, o modo de produção capitalista é um dos fatores que impedem a plena efetividade das normas que preservam ou instituem direitos fundamentais, entre eles o Direito à moradia, pois, ao grande capital não interessa construir habitações populares ou financiá-las, de modo a que o trabalhador seja sempre dependente do capital e acabe “empurrado” para áreas carentes de infraestrutura, longe dos bairros melhor favorecidos de serviços e, conseqüentemente, mais valorizados.

2.2 O reconhecimento do direito à moradia no Brasil.

O reconhecimento do direito à moradia no ordenamento legal brasileiro tem seu ápice com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, ocorrida em 2000, conferindo ao art. 6º da Constituição Federal a seguinte redação⁶⁸:

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

Entretanto, antes da promulgação da referida emenda o direito à moradia já se fazia presente na Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, através, por exemplo, do seu art. 5º, inciso XI, que dispõe ser a casa asilo inviolável⁶⁹ ou a existência de dispositivos que tratam, por exemplo da possibilidade de usucapião de terras ou terrenos urbanos, a proteção ao direito de propriedade, entre outros regramentos.

⁶⁸ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Art. 6º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm> Acesso em 08.03.2016.

⁶⁹ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Art. 5º, XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 08.03.2016.

Ademais, outros dispositivos constitucionais protegem de forma indireta o direito à moradia, podendo ser citado o inciso IX do art. 23⁷⁰, que estabelece a competência para desenvolver políticas habitacionais, ou, ainda, o art. 7º, IV⁷¹, que assegura ao trabalhador o direito de receber um salário mínimo que possibilite custear sua moradia.

Um importante avanço constitucional com relação à proteção ao direito à moradia verifica-se quando da análise dos dispositivos referentes a Usucapião Urbano Especial que garante a posse daquele que utiliza prédio alheio para sua moradia pelo período de 05 anos de modo a possibilitar a declaração de propriedade dos mesmos⁷², protegendo até mesmo a posse de moradia, obviamente através de alguns requisitos, conforme preceitua o artigo constitucional retro citado.

Outros dispositivos legais também tratam da proteção ao direito à moradia através da possibilidade de usucapir o bem, podendo ser citado a Usucapião Especial Urbana por abandono do lar prevista no art. 1.240-A⁷³, do Código Civil. Referido dispositivo é muito semelhante à usucapião especial urbana, ocorrendo sua diferenciação através da sensível redução do prazo de posse mansa, pacífica e ininterrupta com *animus domini* de 5 (cinco) para 2 (dois) anos e a ocorrência do abandono do lar pelo ex-cônjuge ou ex-companheiro, conferindo proteção da entidade familiar através da garantia da proteção ao direito à moradia

⁷⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.> Acesso em 08.03.2016.

⁷¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.> Acesso em 08.03.2016.

⁷² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.> Acesso em 09.03.2016.

⁷³ BRASIL. Código Civil. 2002. Art. 1240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Parágrafo único: O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm#art2045.> Acesso em 14.09.2016.

Do mesmo modo, a Usucapião Especial Urbana coletiva, prevista no art. 10º da Lei 10.257/01 (Estatuto das Cidades), também é importante instrumento que possibilita a proteção ao direito à moradia, especialmente daquelas camadas menos favorecidas da população⁷⁴.

Aliás, diga-se de passagem, o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), após longo e tortuoso percurso legislativo de mais de 10 anos, acabou promulgado em 2001 buscando um efetivo cumprimento da proteção social da propriedade, o que, de outra forma, nada mais é que uma das formas de dar efetividade ao direito social de moradia.

Aqui podemos transcrever os apontamentos do Prof. Jacques Alfonsin sobre referido diploma legal, a saber:

Mais de onze anos depois de promulgada nossa Constituição Federal, o Diário Oficial da União de 10 de julho do corrente ano publicou o tão esperado Estatuto da Cidade, Lei 10257, o qual se encontra em vigor, de acordo com o seu art. 58 (período de *vacatio legis*) desde outubro de 2001.

No que mais interessa a este apontamento, arts. 1º e 39, relacionados com a função social da propriedade urbana, os possíveis efeitos jurídicos da nova lei no pertinente à terra nas cidades, podem ser considerados como promissores. Além de o primeiro ter submetido o exercício do direito de propriedade “em prol do bem coletivo”, o segundo não esquece as “necessidades” dos demais municípios como referência oportuna à função social.⁷⁵

Outra forma de (des)proteção ao direito à moradia está contida nas diversas leis do inquilinato vigentes nos últimos cinquenta anos, oscilando as mesmas entre a proteção ao inquilino e a ampliação das possibilidades de retomada do imóvel pelo proprietário. Assim, entre as décadas de 1940 e 1980 pode-se verificar, em um primeiro momento, que o locatário foi protegido mediante o congelamento de preços dos aluguéis (1942), passando, em 1966/1968, a uma proteção ao locador com a possibilidade da retomada do imóvel através da denúncia vazia e, atualmente, em razão da vigência da Lei 8.245/1990 novamente existe certa proteção aos direitos do inquilino⁷⁶.

⁷⁴ BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 14.09.2016.

⁷⁵ ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. 1ª. ed. Porto Alegre. Sérgio Antonio Fabris Editor. 2003. p. 77.

⁷⁶ TASCHNER, Suzana Pasternak. Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas. In. *Cadernos de Pesquisa do LAP*. nº 21. 1997. p. 43

Outro importante mecanismo de proteção ao direito à moradia presente no ordenamento legal brasileiro é o instituto do bem de família que confere proteção à moradia segundo alguns requisitos, conforme disciplinado na Lei 8.009/1990 que dispõe em seu artigo 1º:

Art. 1º O imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta lei. Parágrafo único. A impenhorabilidade compreende o imóvel sobre o qual se assentam a construção, as plantações, as benfeitorias de qualquer natureza e todos os equipamentos, inclusive os de uso profissional, ou móveis que guarnecem a casa, desde que quitados.

E, ainda, de acordo com os autores Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald, “esse regime protetivo do bem de família ganha contornos ainda mais nítidos com a regra constitucional da garantia do domicílio como um direito social (CF, art. 6º), passando a decorrer da própria afirmação do patrimônio mínimo da pessoa humana.”⁷⁷:

Muito além da letra fria da lei, o instituto do bem de família legal está presente em nosso ordenamento para assegurar à pessoa um mínimo de direitos patrimoniais para que viva com dignidade, atendendo, assim, ao princípio da dignidade humana.

Portanto, verifica-se no ordenamento legal brasileiro, ainda que de forma lenta, uma construção normativa de proteção ao direito à moradia, seja por meio da adoção de tratados e convenções internacionais, seja por meio de dispositivos constitucionais, ou mesmo através de diversas outras leis recentemente sancionadas, sem, no entanto, verificar-se uma plena e duradoura efetividade do referido direito, pois, a realidade nua e crua que se vê nos alarmantes números do déficit habitacional são uma das hipóteses a revelar a inoperância do Estado na solução do problema.

Aliás, a falta e/ou precariedade das moradias de milhões de brasileiros acaba por fazer com que o próprio Princípio da Dignidade Humana acabe maculado, pois não são observados os preceitos de proteção a ele inerentes, donde se observa:

O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde a intimidade e a identidade do indivíduo forem objetos de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como não houver limitação do poder, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças.⁷⁸

⁷⁷ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Direito de Família*. 5ª ed. Rio de Janeiro. Editora Juspoduim, 2013. p. 945.

⁷⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. In PAGANI, Elaine Adelina. *O direito de propriedade e o direito à moradia. Um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre. EDIPUCRS. 2009. p. 181.

Claro que algumas políticas públicas voltadas para o problema da falta ou escassez de moradias foram adotadas ao largo da construção normativa antes descrita, podendo ser citado o exemplo do extinto BNH – Banco Nacional da Habitação criado em 1971 e incorporado à Caixa Econômica Federal em 1986⁷⁹, e o recente programa do governo federal denominado Minha Casa Minha Vida⁸⁰, porém, a descontinuidade dos referidos programas revelam a forma com que os sucessivos governos trataram, ou tratam, o tema afeito à moradia.

Portanto, não basta um ordenamento legal com excesso de diplomas que tratem dos temas sociais para que a justiça social seja alcançada, é preciso também a conjunção de esforços práticos no sentido de que a população efetivamente tenha acesso a bens e direitos de forma duradoura e com alcance capilar na sociedade.

2.3 A desapropriação no sistema jurídico brasileiro e suas fases:

A desapropriação, ainda que deva obedecer aos limites traçados pela Constituição Federal, ser efetivada somente nos casos previstos em Lei e observando o devido processo legal, é a mais contundente forma de manifestação do poder de império do Estado no exercício de seu domínio sobre todos os bens existentes no território nacional.⁸¹

Em síntese a desapropriação pode ser definida como o ato pelo qual o poder público, e somente o poder público de forma direta ou indireta, em razão de necessidade, utilidade pública ou interesse social, cumprido um procedimento prévio e mediante justa indenização, despoja alguém de sua propriedade, tomando-a para si, como nos ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.⁸²

⁷⁹Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm> Acesso em 14.02.17.

⁸⁰Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm> Acesso em 14.02.17.

⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores. 23ª ed. 1998. p. 86.

⁸² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Novos aspectos da função social da propriedade no Direito Público*. Revista de Direito Público. São Paulo. 1986. p. 39

Como não advém de título anterior, a desapropriação é considerada uma das formas originárias de aquisição de propriedade, isentando o bem de qualquer ônus e impossibilitando a reivindicação por terceiros, devendo necessariamente ser antecedida por um procedimento administrativo no qual se declara de utilidade pública um ou vários bens, para, após a conclusão do devido processo legal, desembocar em uma sentença judicial ou em uma Escritura Pública de Desapropriação Amigável, ocasião em que o bem passa para o domínio do Estado após o pagamento da indenização correspondente, como se verá a seguir.

Por oportuno, deve se ressaltar que a desapropriação enfeixa em seus fundamentos tanto a colisão de direitos como a questão da função social da propriedade, ocorrendo a complementação de ambos os institutos, como se verifica:

O fundamento da desapropriação não só no direito universal como no direito brasileiro encontra plena explicação na teoria da colisão de direitos e na teoria da função social da propriedade, explicações que se completam, identificando-se, visto que, no choque de interesses, há a predominância do interesse público sobre o particular, verdadeiro postulado da razão prática radicado na função social da propriedade que, nos tempos modernos, vai perdendo cada vez mais o originário cunho individualista para ampliar-se e integrar-se na coletividade da qual não se dissocia.⁸³

Por se tratar de manifestação direta do poder do Estado sobre a propriedade, a desapropriação dar-se-á somente após publicação de decreto de utilidade pública e, até recentemente, somente poderia ser promovida por entes públicos, quais sejam, a União, os Estados ou os Municípios, conforme disposto no art. 2º do Decreto 3.365/41, mas, ao final do ano de 2015 foi editada a MP nº 700/15⁸⁴, determinando que podem promover a desapropriação, mediante autorização constante de lei ou contrato e em casos especiais, os concessionários, permissionários, autorizatários e arrendatários de serviços públicos.

Outrossim, não importando se a desapropriação é intentada por qualquer um dos entes público – União, Estado ou Município – ou através de entidades que exerçam função pública delegada ou contratada, em quaisquer das duas maneiras, segue a desapropriação o mesmo procedimento, que se subdivide em duas fases: A primeira fase é a declaratória, caracterizada pela edição de um decreto de utilidade pública na qual o Poder Público indica o bem passível de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou por interesse social, ou seja, é o instrumento legal para afetação do bem ao interesse público, não impedindo, contudo, a utilização do bem ou sua disponibilidade pelo proprietário.

⁸³ CRETELLA JUNIOR, José. Tratado geral da desapropriação. Rio de Janeiro. Forense. 1980. In: NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *A justa e prévia indenização na desapropriação*. 1. Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2013, p. 25.

⁸⁴ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv700.htm#art1.> Acesso em 09.03.15.

Assim, “aferir a conveniência ou não de realizar uma obra pública, como da utilidade ou não de chamar ao patrimônio do Estado um bem particular, é função puramente administrativa, que só o Poder Executivo pode exercer, tendo em consideração as verbas disponíveis e a visão conjunta das obras a empreender”⁸⁵.

O efeito da fase de declaração de utilidade pública não se confunde com a desapropriação em si, ainda que já submeta o bem à força expropriatória do Estado, fixe o estado de conservação do bem, a existência de benfeitorias e melhoramentos e, ainda confira ao Estado o direito de penetrar na propriedade para proceder em medições e/ou avaliações, possibilitar o levantamento cadastral do bem, buscar e reunir documentos necessários a comprovar a posse ou a propriedade e realizar a avaliação da área a ser desapropriada de modo a que se possa atribuir valor pecuniário ao bem no intuito de possibilitar justa e prévia indenização que permita ao particular recompor seu patrimônio. Aliás, adiantando o tema, a justa e prévia indenização é, muitas vezes, fonte de conflitos e divergências, tendo em vista que o ordenamento legal, no tocante ao processo de desapropriação, permite somente discutir o valor atribuído ao bem pela Administração Pública, não dando margem a que se discuta a validade ou necessidade da desapropriação.

A segunda é a chamada fase executória, que tem por fim a transferência do bem ao patrimônio do expropriante mediante acordo administrativo ou através de processo judicial, de modo a respeitar o dispositivo constitucional da prévia indenização, não sendo permitido, em hipótese alguma, o cometimento de esbulho possessório por parte da administração pública.

Caso o expropriado concorde com o valor atribuído ao imóvel pela Administração Pública a desapropriação dar-se-á por acordo, via escritura pública de desapropriação amigável que culmina no registro imobiliário.

Por outro lado, inexistindo acordo quanto aos valores, ou mesmo quando por outros motivos não haja consentimento, o expropriante ajuíza ação de desapropriação com fundamento legal no Decreto 3.365/41, a fim de se definir a justa indenização a ser paga ao expropriado e transferir o bem ao seu patrimônio, sem que se discuta o ato desapropriatório propriamente dito.

⁸⁵ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *A justa e prévia indenização na desapropriação*. 1. Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2013, p. 72.

2.4 A classificação da desapropriação.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê duas espécies de desapropriação: a desapropriação ordinária e a extraordinária, e inúmeras são as diferenças entre elas, mas, sintetizando, enquanto a extraordinária atinge tão somente a propriedade que não cumpre sua função social, a ordinária recai sobre qualquer propriedade, independente de cumprir ou não a função social e sua indenização deve ser justa, prévia e em dinheiro.

Aqui cabe uma pequena nota acerca do direito à moradia e a função social do imóvel, como segue:

Nessa linha de raciocínio acredita-se, que em determinadas situações, deve haver a primazia do direito social à moradia em relação ao direito de propriedade em face do princípio da dignidade da pessoa humana e do predomínio do interesse social em detrimento do interesse individual. (...) O direito à moradia e a função social da propriedade coexistem sempre, ou seja, uma vez utilizado o imóvel para moradia, automaticamente a função social da propriedade estará sendo exercida.⁸⁶

Como o presente trabalho tem por objetivo descrever a desapropriação levada a cabo quando o Estado empreende obras de interesse social ou por utilidade pública frente à proteção ao direito à moradia nos deteremos um pouco mais na desapropriação ordinária, com um breve comentário acerca da desapropriação extraordinária e sua presença no ordenamento legal brasileiro.

2.4.1 Desapropriação ordinária.

A desapropriação ordinária, prevista no art. 5º, XXIV⁸⁷ da Constituição Federal, tem por regime de recomposição do patrimônio a indenização prévia, justa e em dinheiro, uma vez que não se trata de desapropriação sancionatória (caso da desapropriação extraordinária a ser tratada no tópico seguinte do presente trabalho) e pode-se dizer que tem por objetivo evitar o prejuízo do expropriado e impedir a redução de seu patrimônio.

Igualmente, a necessidade pública, a utilidade pública ou o interesse social são requisitos indispensáveis da desapropriação ordinária e são explicados na lição de Miguel Seabra Fagundes, conforme segue:

⁸⁶ PAGANI, Elaine Adelina. *O direito de propriedade e o direito à moradia. Um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre. EDIPUCRS. 2009. p. 189.

⁸⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 5º. XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 08.11.16

Existe necessidade pública quando a Administração está diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido, nem procrastinado, e para cuja solução é indispensável incorporar ao domínio do Estado, o bem particular. Há utilidade pública quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível. Ocorre o interesse social quando o estado esteja diante dos chamados interesses sociais, isto é, daqueles diretamente atinentes às camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria nas condições de vida, à mais equitativa distribuição da riqueza, à atenuação das desigualdades em sociedade”.⁸⁸

Muito embora as espécies de desapropriação restem definidas pela Constituição Federal, a regulamentação das mesmas se dá através de legislação específica bem mais antiga, no entanto ainda em vigor, pois, enquanto a desapropriação por utilidade pública (ordinária) regula-se basicamente pelo Decreto-lei n.º 3.365 de 21.06.41, a desapropriação por interesse social (extraordinária) é regida, além da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), também pela Lei 4.132 de 10.09.62, sendo este último diploma legal editado em uma época de inquietação política no Brasil, gerando uma espécie de preconceito quando de sua aplicação, especialmente com relação à definição daquilo que seria considerado como interesse social.

2.4.2 Desapropriação extraordinária.

Como o presente trabalho tem por objetivo a análise da preservação do direito à moradia quando ocorrem desapropriações por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, caso da desapropriação ordinária, abordada no tópico anterior, não nos deteremos em demasia na desapropriação extraordinária, lançando apenas algumas noções desta para ilustrarmos o trabalho.

O tipo de desapropriação que ora abordamos é um meio de intervenção na propriedade que enseja na sua transferência para o patrimônio do Poder Público por não estar de acordo com os ditames da função social da propriedade, sendo que a mesma pode dar-se apenas quando o proprietário não obedecer à legislação que determina o cumprimento da função social de sua propriedade, restando certo o caráter sancionatório da legislação em comento.

⁸⁸ FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro. Editora Forense. 1979. p. 337.

A desapropriação extraordinária tem previsão constitucional no artigo 182, parágrafo 4º, inciso III que trata da desapropriação extraordinária de imóveis urbanos quando estes não atendem sua função social e também no artigo 184⁸⁹ da mesma Constituição Federal quando trata da desapropriação de imóveis rurais pelo mesmo motivo, além da já mencionada Lei 4.132 de 10.09.62 que regulamenta, define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação tanto para imóveis urbanos como rurais.

Igualmente, o Estatuto das cidades também trata o tema relativo à função social da propriedade, como se depreende:

Oportuno frisar que o Estatuto da Cidade ao apresentar as diretrizes gerais acerca do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, impõe medidas com o fim de evitar o mau uso da propriedade que impedem o desenvolvimento da sua função na sociedade. Por conseguinte, o pleno desenvolvimento da função social da propriedade urbana imóvel é possível de ser efetivado e, ao efetivar-se, assegura aos cidadãos, ainda que desprovidos de renda e não-proprietários, o direito de viverem em cidades sustentáveis que proporcionem o acesso ao direito social à moradia adequada, via de regra o direito à cidade formal.⁹⁰

Analisando texto da autora, bem como o texto constitucional e outros diplomas legais atinentes à matéria, tais como o Estatuto da Cidade, podemos verificar que a propriedade deve cumprir sua função social em toda plenitude e não pode se prestar à especulação imobiliária, sob pena negar à maioria da população acesso à moradia digna.

⁸⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 14.09.2016

⁹⁰ PAGANI, Elaine Adelina. *O direito de propriedade e o direito à moradia. Um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre. EDIPUCRS. 2009. p. 191.

3. Direito à moradia digna em conflito com o interesse público quando realizadas obras de infraestrutura de interesse social.

Com efeito, verificamos que a questão da proteção ao direito à moradia teve notada evolução ao longo de muitos anos através de inúmeros diplomas legais, tanto no plano internacional como também no contexto interno, onde diversos regramentos foram editados na tentativa - nem sempre exitosa, é verdade - de ver preservado e universalizado o direito humano fundamental de ser proprietário ou mesmo possuir uma moradia segura, bem localizada e dotada de infraestrutura básica de transporte, saúde e educação em seu entorno.

Antes muito pelo contrário, pois o que se vislumbra é um déficit habitacional de grande monta e uma parcela significativa da população urbana vivendo em habitações precárias e insalubres, construídas sem planejamento, localizadas em áreas degradadas, distantes do trabalho, dos parques fabris e dos centros de comércio e sem proximidade com postos de saúde, áreas de lazer e escolas, enquanto que uns poucos proprietários são contemplados com todos os serviços e proteções do Estado por fazerem parte da pequena parcela dos habitantes que domina os meios de produção e também os meios políticos, cuja propriedade é intocável e intangível pela maioria da população para bem de preservação da ordem estabelecida.

Neste sentido, podemos transcrever:

...vivemos em sociedades onde esse direito não pode, por natureza e por definição, ser cumprido nem respeitado. Mais do que isso: em nossas sociedades, a lei e o Estado, que devem proteger a propriedade privada, porque esta é um direito do homem e do cidadão, só poderão defendê-la contra os sem-propriedade, de forma que a defesa do direito de alguns significa a coerção, a opressão, a repressão e a violência sobre outros, no caso, sobre a maioria. Em outras palavras, a partir do momento em que a propriedade privada é definida como um direito que, abstratamente, é de todos e, concretamente, exclui desse direito a maioria, a exclusão faz com que a propriedade privada se ache ameaçada, e não será casual que o *crime* (violação do direito) em nossa sociedade seja preferencial e primordialmente definido como crime contra a propriedade (...)⁹¹

Portanto, o contexto mostra-se muito complexo, pois, o Estado, além de não prover a maioria da população com serviços básicos, ainda atua no sentido de proteger a propriedade de poucos, criminalizando condutas que possam atingir o direito de propriedade.

⁹¹CHAUÍ, Marilena, *Direitos Humanos e medo*. São Paulo. Brasiliense, 1989, p. 25 in ALFONSIN, Jacques Távora. *A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções*, In ALFONSIN, Betânia de Moraes e FERNANDES, Edésio. org. *Direito à moradia e segurança de posse no estatuto da cidade: instrumentos e processos de gestão*. 2ª tiragem. Belo Horizonte. Editora Fórum Ltda. 2006. p. 44-45.

Diante desse quadro complexo, quando o Estado toma a decisão de realizar melhorias na infraestrutura, como, por exemplo, a duplicação de uma rodovia, deve ele se organizar de modo a não agravar a já combatida situação daqueles que habitam moradias sem as mínimas condições e também observar o direito daqueles que moram em boas edificações e são obrigados a mudar-se em razão das obras, devendo não só proteger o direito à moradia, como também promover ações de cunho eminentemente protetivo das populações atingidas pelas obras, de modo a restabelecer de modo rápido e eficaz as condições de moradia existentes antes da realização dos empreendimentos.

Aqui surge com intensidade o poder do Estado e toda sua prevalência sobre o interesse particular, vislumbrando-se, então, o instituto da desapropriação com o pagamento de justa e prévia indenização e a possibilidade de reassentamento de comunidades como métodos empregados na busca de preservação e melhoria das condições de moradia das populações atingidas pelas obras.

Por certo que o instituto da desapropriação previsto constitucionalmente quando existe interesse público é medida extrema, pois atinge de maneira contundente o Direito de propriedade também insculpido na Constituição Federal, de modo que a justa e prévia indenização a ser paga em caso de desapropriação deve ter como função primordial a preservação do direito à moradia, fazendo com que o expropriado possa recompor seu patrimônio antes mesmo da realização das obras e a consequente desocupação dos imóveis atingidos, como será detalhado a seguir.

Por seu turno, do mesmo modo que a propriedade formal deve ser indenizada quando da realização dos atos pertinentes aos processos de desapropriação, a posse deve também ser indenizada pelo simples fato de constituir algo inerente à sobrevivência do ser humano, assim como o é a alimentação, neste sentido:

Pela simples colocação dessa proposta de debate, como se vê, remanesce a velha aporia de se considerar a posse como direito ou como fato. Essa antiquíssima polêmica, que tem enchido livros, doutrinas e acórdãos, não vai ser objeto da muita preocupação aqui por uma simples razão. Não deixa de ser surpreendente a constatação de que, independentemente de a posse constituir-se fato ou direito, dois gestos visivelmente possessórios, que são praticados por qualquer ser humano, todos os dias, passam tão ao largo dessa polêmica chegar a algum termo, que nem se entende a razão de ela sobreviver, pelo menos no que se refere a eles: ou a pessoa leva a comida à boca, se alimenta, ou morre; ou ela se abriga em uma casa ou em algum espaço de proteção contra a intempérie, ou morre, e ninguém será capaz de negar que uma coisa e outra necessitam de posse.⁹²

⁹²ALFONSIN, Jacques Távora. *A função social da posse como pressuposto de licitude ético-jurídica do acesso e da conservação do direito à terra*. Revista de Direito Agrário, MDA|IncralNead|ABDA, Ano 19, n° 18, 2006. P. 175. Disponível em: <http://www.abda.com.br/revista18/pdf/artigos/A%20fun%C3%A7%C3%A3o.pdf>> acesso em 20.02.17.

Não faria o mínimo sentido não alcançar aos posseiros localizados, por exemplo, às margens de rodovias, as respectivas indenizações quando ocorre o processo desapropriatório e, referida indenização, poderá ser efetivada de diversas formas e não somente em dinheiro, pois, como detalhado a seguir, os programas fundiários adotados pelo DNIT quando da realização de obras de infraestrutura podem contemplar a compra assistida de imóveis, o aluguel social e a construção e entrega de moradias, além, óbvio, o pagamento de indenizações.

3.1 A justa e prévia indenização na desapropriação e o direito de propriedade e moradia.

Com efeito, a indenização a ser paga em casos de desapropriação empreendida pelo Estado quando da realização de obras de infraestrutura tem como função a tentativa de buscar equilíbrio entre a vontade estatal e o interesse de particulares atingidos pelas obras, como se pode observar nos seguintes ensinamentos:

A desapropriação é a única hipótese que a intangibilidade da propriedade é excetuada na Constituição Federal. No processo expropriatório existe um antagonismo entre o interesse do Estado em adquirir a propriedade pagando um valor estipulado unilateralmente e o particular que não pretende ser expropriado e luta para receber o maior valor possível a título de indenização. Nesse antagonismo de vontade entre os particulares e o Estado, deve-se buscar um equilíbrio.⁹³

O equilíbrio de que fala o autor reside justamente no montante da pecúnia a ser paga em qualquer caso onde se mostre necessária a desapropriação, tendo em vista que os atos expropriatórios ocorrem sem que o particular possa neles interferir, dada a vontade soberana de que dispõe do Estado em alcançar o direito de propriedade quando existe interesse público, restando aos envolvidos tão somente a possibilidade de discutir o valor da indenização, o que pode ocorrer tanto por via administrativa ou através da intervenção do Poder Judiciário, como veremos em breve.

Portanto, é de suma importância que a outorga unilateral de valores empreendida pelo Estado deva contemplar a possibilidade de o particular recompor seu patrimônio em um breve espaço de tempo, sob pena de a indenização não se prestar a preservar o direito à moradia.

⁹³ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *A justa e prévia indenização na desapropriação*. 1. Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2013. p. 01.

Abrindo um parêntese, importante ressaltar que não estamos discutindo a desapropriação no seu aspecto de função social e sim sobre a intervenção estatal quando da realização de obras ou quando presente o interesse social ou coletivo, nunca esquecendo que o direito de propriedade vem sofrendo mutações e adaptações às realidades sociais ao longo dos últimos dois séculos, sobretudo após a criação e ascensão de novos direitos a categoria de direitos humanos fundamentais, neste sentido:

Assim, hoje, o direito de propriedade não tem mais a configuração individualista de outrora. A propriedade tem que se amoldar ao ideal consagrado pela atual Constituição, que não se coaduna com o ideal liberal, mas com um ideal regido pela supremacia do interesse público, pelos ditames da justiça social e pelo princípio da solidariedade.⁹⁴

Ainda no mesmo parêntese ora aberto, diga-se mais, o próprio conceito de direito adquirido aplicado à propriedade, muitas vezes utilizado para justificar a inutilização ou subutilização da dessa mesma propriedade, também deve ser revisto com objetivo de tentativa de diminuição das injustiças e desigualdades sociais, como segue:

Por tudo isso, pode-se ter uma idéia do quanto anti-social pode estar embutido na interpretação do direito adquirido sobre o espaço urbano. Se esse for confundido apenas com a fria matrícula do registro de imóveis, nem a Constituição Federal, quando trata da política urbana, nem o novo Estatuto da Cidade e nem o novo Código Civil alcançarão qualquer efeito concreto e prático em favor da diminuição das injustiças sociais que marcam o solo das cidades. Enquanto não se interpretar o direito adquirido como não necessariamente *direito conservado (!)*, vai-se continuar remando do mesmo e gasto lado do barco, sem sair do lugar. .⁹⁵

Mas, voltando ao tema da indenização paga nas desapropriações e sua ligação com a preservação do direito à moradia, observamos que a mesma necessariamente deverá contemplar a aquisição de outro bem de valor equivalente, respeitando, assim, não só o direito de propriedade como também o direito de moradia, como preceitua o autor:

A indenização na desapropriação é a garantia de que a propriedade somente será retirada pelo Poder Público mediante o oferecimento de uma quantia que permita ao expropriado adquirir um bem da mesma qualidade/quantidade do que foi expropriado, regida por um procedimento delimitado e previsto em lei. A desapropriação é um instituto que apenas se limita a reger, em casos de necessidade ou utilidade pública, ou ainda de interesse social, a forma de transferência de bens particulares para o domínio público, mas sem nenhum atentado à propriedade privada, pois a condição “sine qua non” da efetiva transmissão é o pagamento da coisa desapropriada, como indenização dos danos e prejuízos decorrentes da atuação estatal; o patrimônio do expropriado permanece íntegro, e esse respeito é absoluto no exercício da atividade expropriatória.⁹⁶

⁹⁴ IDEM, p. 13.

⁹⁵ ALFONSIN, Jacques Távora. *A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções*, In ALFONSIN, Betânia de Moraes e FERNANDES, Edésio. org. *Direito à moradia e segurança de posse no estatuto da cidade: instrumentos e processos de gestão*. 2ª tiragem. Belo Horizonte. Editora Fórum Ltda. 2006. p. 74.

⁹⁶ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *A justa e prévia indenização na desapropriação*. 1. Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2013, p. 22.

Assim, o pagamento da indenização necessariamente tem que preservar o direito de propriedade e, caso atingido pela intervenção estatal, também o direito à moradia do expropriado, impondo limitação ao poder estatal e visando “a resguardar a propriedade particular contra o abuso, a discricção ou o arbítrio do poder administrativo”.⁹⁷ Por sabido que a desapropriação é medida extrema levada a cabo pela Administração Pública quando presente, por exemplo, o relevante interesse social, tendo ela desapropriação característica de perda, desincorporação, afastamento e privação do que é próprio, além de ser modo originário de aquisição da propriedade não guardando, portanto, qualquer vínculo com o título anterior e sendo incorporada ao patrimônio da administração pública sem qualquer vício, vontade ou gravame anterior. Neste sentido, podemos citar Orlando Gomes:

A importância da distinção reside nos efeitos que se produzem conforme o modo de aquisição seja originário ou derivado. Se a propriedade é adquirida por modo originário, incorpora-se ao patrimônio do adquirente em toda sua plenitude, tal como a estabelece a vontade do adquirente.⁹⁸

Portanto, ao empreender qualquer processo desapropriatório o ente estatal deverá cercar-se de todos os cuidados jurídicos e sociais de modo a levar a cabo seu intento, não só por causar ingerência direta na propriedade, a ponto de transfigurar seu modo de aquisição, mas também em virtude da necessidade de indenizar de maneira justa e prévia aquele bem atingido pela obra. Tanto cuidado deve ter o Estado quando desapropria bens que dele é exigida a declaração de utilidade no intuito de dar publicidade ao ato e também para que não se prejudique ou se beneficie nenhum particular com o ato de império do ente estatal, conforme preceitua o autor:

A exigência de utilidade pública visa a impedir que a Administração tome a propriedade do particular para uma finalidade não pública, com a finalidade de perseguir ou beneficiar particulares. Apesar de ser da exclusiva competência do Poder Público escolher a oportunidade ou o evento de que a Lei faz depender a sua iniciativa, isso, não significa, nem poderia significar, que no poder de livre apreciação se envolva o de agir fora do momento ou da oportunidade, ou independentemente do motivo ou da condição a que a lei subordina o exercício da competência administrativa. Quando a lei condiciona uma atividade ou uma iniciativa a determinado motivo ou finalidade definida, ela torna claro que a atividade ou a iniciativa em questão não é, nem poderá ser discricionária. O poder de desapropriar não é, portanto, um poder discricionário, não só porque condicionado o seu exercício a um motivo ou a um fim, cuja existência é suscetível de verificação, como também porque o ato de desapropriação se destina a modificar uma situação jurídica individual, formal e especificamente garantida pela Constituição, qual seja, o direito de propriedade.⁹⁹

⁹⁷ IDEM, p. 23.

⁹⁸ GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 17ª ed. Rio de Janeiro. Forense. 2000. p. 137.

⁹⁹ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *A justa e prévia indenização na desapropriação*. 1. Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2013. p. 70.

Desta forma, qualquer desapropriação que pretenda preservar o direito de propriedade e também o direito de moradia deve, necessariamente, enfeixar no seu âmago três critérios, quais sejam: a) motivação do ente público, através da declaração de utilidade pública da área desapropriada; b) outorga de valor ao bem expropriado em valores compatíveis com o mercado e c) pagamento de indenização justa e prévia ao desapossamento que permita a recomposição do patrimônio do expropriado em um curto período de tempo.

O ato em si é importante, mas verifica-se que a declaração de utilidade pública tem menor significado quando empreendida qualquer desapropriação que se pretende séria a preservar direitos, especialmente quando envolvido o direito de moradia, tendo em vista que muito mais que motivações, explanações e argumentos a justificar o ato, a indenização do bem é o que realmente importa para o expropriado quando tem seu patrimônio atingido por obras de interesse público ou social.

E mais, a indenização deve recompor o patrimônio do expropriado de forma justa prévia e célere sob pena de não ser considerada como desapropriação.

Neste sentido, o autor:

A indenização é fundamental ao conceito de desapropriação. O direito à justa e prévia indenização na desapropriação é um direito fundamental previsto no art. 5º, XXIV da Constituição Federal. Trata-se de um preceito de caráter preceptivo e não programático.

Tem eficácia plena, é auto-aplicável e bastante em si. Não necessita de complementação, explicitação ou regulamentação. A lei desapropriatória, seja qual for sua forma, em seus dispositivos materiais ou processuais, jamais poderá dispor de modo diferente. Tem de obedecer a esse comando emergente. Não haverá desapropriação, em termos de transferência de propriedade por esse ato de império, enquanto não recomposto o patrimônio do expropriado, mediante justa e prévia indenização em dinheiro.¹⁰⁰

Não existe desapropriação sem indenização, tanto que o único ponto que poderá ser discutido quando ocorre a desapropriação é, justamente, o valor da indenização, única garantia que o particular tem contra os atos do Poder Público, estando este obrigado a respeitar os direitos individuais quando promove a execução de obras públicas, podendo, então, a justa e prévia indenização ser equiparada a um direito humano fundamental porque, além de recompor o patrimônio do expropriado preservando, assim, o direito de propriedade, ainda tem o condão de distinguir a desapropriação do confisco puro e simples de bens.

¹⁰⁰ IDEM, p. 102/103.

A garantia de indenização justa e prévia é o símbolo, ou não, do respeito do Estado aos direitos individuais, especialmente o direito de propriedade e de igualdade, revestindo-se essa garantia dos seguintes fatores, explicitados pelo autor:

A garantia de indenização decorre de três fatores: 1- da própria garantia de propriedade que, no caso da desapropriação, converte-se em uma garantia do valor da propriedade e, por conseguinte, requer, pelo menos, a conservação da existência do patrimônio com relação ao valor; 2- do princípio da igualdade que exige a compensação, por todos, do prejuízo de um em benefício da coletividade e; 3- da ordenação econômica existente, orientada pelo princípio do mercado e da concorrência; este seria abalado, se a propriedade das coisas e os outros direitos patrimoniais fossem avaliados diferentemente conforme são retirados por meio de coerção no caminho da desapropriação ou voluntariamente no caminho da venda ao estado ou a outro cidadão.

Do mesmo modo que o expropriado não tem como evitar a desapropriação, o expropriante não tem como evitar a necessária indenização.¹⁰¹

Mas, como visto muito se fala em justa e prévia indenização e sua importância no contexto de um processo desapropriatório, no entanto, poucos conseguem explicitar o que seria uma indenização justa, ou até mesmo afirmam que se a indenização não é justa então não pode ser considerada indenização. O ordenamento legal pouco ajuda e não explicita critérios que possam aferir aquilo que é considerado como uma justa indenização, pois a fundamentação do art. 27 da Lei de Desapropriações¹⁰², reside no valor venal dos imóveis o qual, na maioria das vezes, mostra-se distante da realidade do bem.

Por óbvio que a legislação não poderia trazer critérios muito rígidos para constituir o que se pode chamar de preço justo, sob pena de o fazendo vir a engessar o administrador público e o próprio Poder Judiciário na árdua tarefa de atribuir pecúnia a um bem de um particular que muitas vezes não concorda com a desapropriação empreendida e, muito menos, com o valor atribuído ao seu patrimônio.

Porém, como será explicitado a seguir, no âmbito das obras rodoviárias de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), foram criados mecanismos que possibilitam a aproximação entre os interesses antagônicos do Estado e do particular quando ocorre uma desapropriação, podendo de antemão ser destacados o Relatório Genérico de Valores (RGV) e as audiências de conciliação realizadas em regime de mutirão entre o DNIT e a Justiça Federal.

¹⁰¹ IDEM, p. 106.

¹⁰² BRASIL., Decreto-Lei 3.365 de 21 de junho de 1941. Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De13365.htm> Acesso em 18.10.2016

Referidos mecanismos podem traduzir de forma prática aquilo que é buscado pelos autores, mas, sobremaneira, contemplam o que se busca na desapropriação quando ao expropriado é dada a oportunidade de ver sua propriedade, contenha ela uma moradia ou não, avaliada de forma condizente com os valores de mercado de modo que a justa e prévia indenização recomponha seu patrimônio de maneira rápida e eficaz, como se depreende:

Justa indenização é a indenização que permite ao expropriado adquirir um bem da mesma qualidade e/ou quantidade que o perdido para o Estado pelo processo de desapropriação.

Ainda o autor:

A justa indenização, em regra, corresponde ao valor que o particular obteria se o bem fosse vendido no mercado, no momento em que é decretada a utilidade pública ou o interesse social, não abrangendo, assim, a valorização decorrente da própria desapropriação. A indenização somente será justa se por ela se puder deixar o expropriado na situação econômica que desfrutava antes da desapropriação. O critério de justiça há de ser encarado considerando o bem e o que ele representa na economia do proprietário.¹⁰³

Conclusivamente, temos que a indenização somente terá em si o sentido de justiça se for justa e prévia à desapropriação e, mais importante, se efetivamente conseguir fazer com que o expropriado consiga recompor seu patrimônio de forma célere.

3.2 Instrumentos de reassentamento populacional e as diretrizes básicas para desapropriações adotadas pelo DNIT através do Instituto de Pesquisas Rodoviárias na publicação nº 746.

Com o objetivo de estabelecer diretrizes quanto aos procedimentos técnicos operacionais relativos às desapropriações a serem realizadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT quando da implantação do plano viário nacional, foi editado em 2011 pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias (órgão ligado ao DNIT) o IPR-746 que trata, justamente, das diretrizes básicas para desapropriação por utilidade pública.¹⁰⁴

¹⁰³ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *A justa e prévia indenização na desapropriação*. 1. Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2013. p. 113.

¹⁰⁴ BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. IPR 746. 2011. Disponível em: <<http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/publicacoes>>. Acesso em 19.07.2016.

Por outro lado, A Lei 10.233/01, que reestruturou o transporte terrestre e aquaviário do Brasil, esculpiu em seu artigo 82 as atuações do DNIT em relação à infraestrutura do Sistema Federal de Viação, e, mais precisamente no inciso IX do referenciado artigo, foram conferidos poderes para “declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para implantação do Sistema Federal de Viação”¹⁰⁵.

Com efeito, o DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, foi criado pela Lei 10.233, de 05 de junho de 2001, tendo dentre as suas competências, como já explanado, a responsabilidade de programar a política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação da capacidade e ampliação.

Portanto, o marco inicial utilizado pelo órgão governamental para implantação do Sistema Federal de Viação é a Declaração de Utilidade Pública (DUP) de áreas, devendo a mesma, por óbvio, ser prévia a qualquer desapropriação necessária à execução das obras.

Verifica-se, então, todo um arcabouço jurídico que deve ser observado quando ocorrem desapropriações sob a responsabilidade do DNIT; desde a edição do Decreto de Utilidade Pública até a finalização do processo com a averbação da desapropriação junto ao Registro de Imóveis, passando, obviamente, pelo o pagamento da justa indenização pela área desapropriada.

3.2.1 Declaração de Utilidade Pública (DUP).

A Portaria de Declaração de Utilidade Pública (DUP) deve ser solicitada previamente ao início da obra pela Unidade Administrativa do DNIT responsável pela mesma, por intermédio de processo administrativo específico, onde devem ser informadas as características técnicas da via, quer seja rodoviária, ferroviária ou obras de complexos aquaviários e se vão ocorrer obras para implantação da faixa de domínio ou serão obras de melhorias, adequações da capacidade, duplicações ou pavimentação de vias já implantadas.

¹⁰⁵Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm> Acesso em: 19.07.2016.

Para orientar a elaboração da Portaria de DUP, o processo deve conter as seguintes informações: “a) Identificação da obra (rodovia, ferrovia ou obras aquaviárias); b) Plano Nacional de Viação – PNV da via; c) Portaria de aprovação do projeto; d) A identificação detalhada da área/trecho; e) Identificação da faixa de domínio existente e projetada; f) Existência de cadastro dos bens atingidos (terrenos, construções, culturas, etc.); g) Estimativa de valores para as desapropriações; h) Funcional programática dos recursos para as desapropriações; i) Declaração de existência de recursos emitida pela Diretoria de Infraestrutura responsável pela obra.”¹⁰⁶

Na sequência, o processo deve ser encaminhado com parecer conclusivo e minuta da portaria à Procuradoria Federal Especializada do DNIT, para verificação da legalidade, formalidade e regularidade jurídica, ultimando-se o ato com a publicação no Diário Oficial da União.

Transposta a fase de elaboração e publicação do Decreto de Utilidade Pública iniciam-se diversas outras fases previstas no IPR 746 que proporcionarão garantia de direitos para todos os envolvidos na desapropriação, principalmente aos órgãos públicos responsáveis pelas obras, aos representantes do Poder Judiciários e, sobremaneira, aos expropriados, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, proprietários ou posseiros.

Desta feita, podemos destacar as seguintes fases: a) elaboração do RGV – Relatório Genérico de Valores, b) levantamento cadastral e c) fase de avaliação dos bens, culminando com a abertura do processo administrativo de desapropriação e do ajuizamento da ação de desapropriação.

3.2.2 Relatório Genérico de Valores (RGV).

Conforme o IPR 746 a avaliações de bens objetos de desapropriação para implantação de obras a cargo do DNIT deve ocorrer por meio de laudos técnicos de avaliação baseados em Relatórios Genéricos de Valores - RGV aprovados, tudo em conformidade com as normas técnicas pertinentes.¹⁰⁷ Importante frisar que todas as propriedades devem ser individualizadas com atribuição de número de laudo, fotografias, filmagens e coordenadas geográficas, além da correta identificação do proprietário através da documentação completa a ser solicitada pelo órgão executor ou por terceiros por ele contratado.

¹⁰⁶BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. IPR 746. 2011. Disponível em: <<http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/publicacoes>> pág. 35. Acesso em 19.07.2016.

¹⁰⁷BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. IPR 746. 2011. Disponível em: <<http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/publicacoes>> pág. 35. Acesso em 19.07.2016.

O RGV constitui-se na principal ferramenta a ser utilizada pelo DNIT na elaboração dos laudos técnicos individuais de avaliação dos bens expropriados, inclusive para mensurar valores de terrenos e benfeitorias, além de conter uma série de outros elementos que auxiliarão os envolvidos no processo desapropriatório.

Como dito, o RGV é um relatório genérico, o qual contém informações gerais sobre os bens existentes no trecho onde serão implantadas as obras, e a partir do qual são elaborados os laudos individuais de cada propriedade atingida e que precisará ser desapropriada no todo ou em parte. Conforme descrito no IPR-476 o RGV obedece a uma série de normas e determinações:

Um RGV deve conter, no mínimo, o seguinte: apresentação, introdução, finalidade e caracterização do objeto, objetivo, pressupostos, ressalvas, fatores limitantes, descrição da vistoria do trecho onde serão realizadas as avaliações, caracterização da região, metodologia, obediência às normas pertinentes da ABNT e do DNIT, diagnóstico de mercado, identificação das variáveis, indicação dos métodos e procedimentos utilizados, determinação de valores genéricos, pesquisa de mercado detalhada com explicitação do modelo matemático utilizado, avaliação do custo unitário das benfeitorias para as diversas tipologias existentes, especificação da avaliação, considerações finais, identificação do profissional responsável, anexos (identificação dos elementos amostrais com as respectivas fontes, relatório fotográfico, gráficos, resultados estatísticos, mapas, mapas de localização dos elementos amostrais, imagens de satélites, documentos, tabelas).¹⁰⁸

Assim, além de conter aspectos técnicos de aferição e atribuição de valores genéricos, o RGV estima o valor de mercado das propriedades, caracteriza a área de abrangência e a localização geográfica da obra, reúne documentos subsidiários aptos a auxiliar na elaboração dos laudos individuais de cada propriedade e realiza vistorias prévias nos locais das futuras obras e seu entorno.

Outra característica do RGV que auxiliará sobremaneira os técnicos que irão elaborar os relatórios individuais, principalmente para que se atribua justo valor à indenização a ser paga pela propriedade, é a identificação de áreas e benfeitorias anunciadas para venda em um perímetro próximo das áreas onde ocorrerão as obras, revelando, assim, a busca pelo valor de mercado a ser empregado nos laudos individuais, de modo que em um futuro próximo o expropriado possa recompor seu patrimônio com a indenização a ser paga.

Igualmente, tendo em vista que os recursos vegetais existentes nas propriedades desapropriadas são considerados como benfeitorias e, como tal, devem também ser indenizados, utiliza-se a indicação de valores de espécimes vegetais fornecidos por órgãos de pesquisa e plantio, principalmente Embrapa, IRGA para compor a avaliação.

¹⁰⁸BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. IPR 746. 2011. Disponível em: <<http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/publicacoes>. pág. 119.> Acesso em 19.07.2016.

Tomando-se por base o conjunto de informações contidas no RGV os técnicos do DNIT poderão ter um diagnóstico do entorno da obra, de modo a compor o critério da justa e prévia indenização.

Como em qualquer obra, ainda mais em obras de envergadura como aquelas que implantam ou duplicam rodovias, é necessário se conhecer o projeto da obra, seus detalhes executivos e as características regionais, atentando-se principalmente para os segmentos da obra onde ocorrem intervenções diretas sobre parcela da população, donde se conclui que o RGV, além de conter as características de cunho puramente avaliador, ainda contém as informações auxiliares que caracterizam aquela região específica.

3.2.3 Levantamento cadastral.

Uma das mais importantes etapas do processo de desapropriação utilizado pelo DNIT quando da implantação de obras viárias é o levantamento cadastral, que consiste na identificação precisa das propriedades e dos seus proprietários ou possuidores.

O mesmo tem como objetivo final a elaboração de desenhos técnicos e memoriais descritivos que representem fidedignamente os imóveis que serão desapropriados, com a correta descrição da sua área, das benfeitorias e dos recursos vegetais ali existentes, assim como a coleta de documentos necessários à instrução dos processos. Nesta etapa, tendo por base o RGV anteriormente descrito, é importante verificar a caracterização da região afetada, a correta demarcação das divisas dos imóveis atingidos e a existência das principais benfeitorias que serão indenizadas as quais serão obtidas pela análise das fotos já existentes, documentação fornecida pelos proprietários e inspeções nas áreas atingidas.

Os imóveis (terras e terrenos) devem ser georreferenciados e delimitados seus posicionamentos em relação ao eixo existente da via e cada laudo de avaliação deverá contar no mínimo com: a) planta de situação/localização para cada imóvel com identificação dos lindeiros; b) planta baixa das edificações; c) planta geral de desapropriação; d) Memorial descritivo demonstrando todas as distâncias, azimutes, confrontantes e coordenadas georreferenciadas; e) documentação do proprietário ou possuidor tais como identidade, CPF, comprovante de residência, matrícula do imóvel; f) representação dos espécimes vegetais existentes no limite da propriedade.¹⁰⁹

¹⁰⁹BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. IPR 746. 2011: <<http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/publicacoes>.> pág. 37/39. Acesso em 19.07.2016.

Verifica-se então que o levantamento cadastral tem a característica de enfeixar todas as informações técnicas de localização e valorativa daquela propriedade e também de seu proprietário, de modo a que a avaliação possa atender aos critérios justos de indenização.

3.2.4 Avaliação dos bens.

A avaliação dos bens a serem desapropriados procedidos pelo DNIT pode ocorrer simultaneamente à fase de levantamento cadastral e deve seguir obrigatoriamente os aspectos legais pertinentes ao IPR 746 e ser realizada em conformidade com as normas técnicas da ABNT, mas, sobretudo, precisa atender ao critério da justa indenização, podendo tanto ser realizada pela própria Comissão de Desapropriação, por meio de convênios com Universidades ou Institutos Federais ou ainda por empresa especializada em avaliações ou supervisão devidamente contratada por intermédio de licitação.

A fase de avaliação dos bens parte necessariamente de um preexistente Relatório Genérico de Valores (RGV), o qual contém as informações gerais sobre os bens existentes no trecho que se pretende avaliar, além de toda a base metodológica a ser utilizada e a partir do qual são elaborados os Laudos Individuais para cada bem em avaliação, tomando-se por base, para tanto, as peculiaridades observadas, tais como a extensão do terreno, a existência de benfeitorias e de espécimes vegetais, além das características inerentes ao proprietário da área e sua propriedade, o que demanda a análise dos documentos por ele apresentados. Assim, chega-se a um laudo de avaliação individual que contém todas as informações pertinentes à propriedade e seu proprietário, possibilitando a instrução tanto do processo administrativo como judicial de desapropriação, como se verá a seguir.

3.3 Modalidades de desapropriação utilizadas pelo DNIT.

3.3.1 Processo administrativo de desapropriação.

Uma das modalidades que pode ser utilizada pelo DNIT quando pretende desapropriar algum bem em razão da realização de obras de infraestrutura é o processo administrativo, sendo que o mesmo tramita somente no âmbito particular entre o DNIT e o proprietário, ou seja, sem a intervenção direta do Poder Judiciário.

Assim, tendo por base a matrícula no Cartório de Registro de Imóveis e em consonância com a documentação apresentada, é montado um processo administrativo para cada um dos bens a ser desapropriado e o proprietário comparece nas Superintendências do DNIT para verificar os valores oferecidos e, caso ocorra o acordo, lavrar o termo de acordo que servirá de base para lavratura da respectiva escritura pública de desapropriação com o subsequente registro no cartório do registro de imóveis competente e o pagamento da indenização correspondente.

Necessariamente o pagamento administrativo da desapropriação deverá ser realizado por meio de ordem bancária, simultaneamente à assinatura da escritura pública de desapropriação, devendo esta ser lavrada obedecendo a Lei de Registros Públicos. Cumpre ressaltar que por não contar com a participação do Poder Judiciário, a desapropriação exclusivamente através de processo administrativo não vem sendo utilizada pelo DNIT quando da realização de obras de infraestrutura, sendo priorizado o ajuizamento de ações de desapropriação após abertura dos processos administrativos.

3.3.2 Processo judicial de desapropriação.

Como dito, transposta a fase de avaliação do bem e correta identificação do proprietário, inicia-se a desapropriação que tem, em um primeiro momento, a formação de um processo administrativo instaurado no âmbito do DNIT e que servirá de base para a propositura das ações judiciais de desapropriação agora tratadas, ou seja, atualmente toda e qualquer ação judicial de desapropriação proposta pelo DNIT necessariamente será precedida pela instauração de um processo administrativo de desapropriação que obrigatoriamente conterá todas as informações da área a ser desapropriada e de seu proprietário.

Assim, o DNIT deve adotar as medidas necessárias para a propositura de competente ação de desapropriação, instruindo a inicial com os documentos básicos do proprietário, do perímetro da área desapropriada e com o laudo de avaliação, fundamento referida ação no Decreto Lei 3.365/41 que trata das desapropriações por utilidade pública.¹¹⁰

Importante ressaltar que a ação de desapropriação (processo judicial) deve ser iniciada com despacho de citação em até cinco anos após publicação do DUP, se proveniente de necessidade ou utilidade pública, a contar da data do respectivo ato declaratório.

¹¹⁰Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm.> Acesso em 20.07.2016.

Uma vez realizada a citação, a causa deve seguir com o rito ordinário, observadas as diretrizes do Decreto-Lei 3.365/41, complementado pelo Código do Processo Civil. Portanto, necessariamente, as desapropriações a serem realizadas pelo DNIT deverão observar os critérios do IPR-746 através da instauração de processo administrativo e, ainda, serão efetivamente finalizadas através de ações judiciais de desapropriação, acompanhadas pelo Poder Judiciário.

No entanto, tendo por objetivo a celeridade processual e a busca de soluções de eventuais conflitos através de acordo, o DNIT, em conjunto com as Unidades Judiciárias da Justiça Federal dos Estados, instituiu os mutirões de conciliação que reúnem os representantes do DNIT, da Justiça e os proprietários, garantindo, assim, rapidez na solução e pagamento imediato das indenizações.

Ao invés de uma ação ficar tramitando durante anos, ser contestada tão somente por versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do valor, o que se alcança com os mutirões de conciliação é uma quase instantânea solução da lide, devidamente chancelada pelo Poder Judiciário. Importante frisar que não havendo conciliação entre as partes após a realização dos mutirões de conciliação, o juiz poderá designar um perito para proceder à avaliação dos bens e tanto o DNIT como o proprietário acompanharão todas as fases da perícia.

Nesses casos em que o desapropriado discorda do valor oferecido e o DNIT alega urgência para utilização do bem e solicita imissão provisória de posse, deve o expropriante depositar o valor de avaliação da indenização que foi apresentado para acordo, podendo o proprietário levantar até oitenta por cento do depósito efetivado, ou seja, ainda que em parte, o desapropriado não é desguarnecido de seu bem sem que ocorra o pagamento de pelo menos alguma parcela de indenização.

Ainda que de forma relativa o direito de moradia acaba preservado mesmo quando ocorrer a necessidade de desocupação da área sem a conclusão do processo de desapropriação o que, diga-se de passagem, ocorreu poucas vezes quando da realização das obras de infraestrutura a cargo do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul.

Assim, a indenização parcial alcançada já no início da ação desapropriatória quando não ocorrer o acordo entre as partes poderá possibilitar a compra de uma nova moradia e a desocupação do bem atingido pelas obras.

3.4 As obras de duplicação de rodovias no Rio Grande do Sul e a forma de desapropriação empregada.

O Governo Federal, através de seu órgão executor de obras rodoviárias, o DNIT, desde o ano de 2002 vem executando diversas obras rodoviárias no estado do Rio Grande do Sul¹¹¹, podendo ser destacadas a duplicação da BR-101 no trecho entre Osório e Torres, a duplicação da BR-386 no trecho entre Tabai e Estrela, a duplicação da BR-392 no trecho entre Pelotas e Rio Grande, a duplicação da BR-116 no trecho entre Pelotas e Guaíba e a construção da BR-448 na região metropolitana de Porto Alegre.

Certamente que as obras de adequação de capacidade de tráfego (duplicação) ou construção de rodovias proporcionam benefícios para a sociedade como um todo, tendo em vista que tanto o transporte de cargas como o deslocamento de pessoas e bens passa a ocorrer de maneira mais segura e rápida, gerando economia de tempo e recursos; no entanto, não podemos menosprezar os possíveis transtornos que referidas obras podem vir a causar em comunidades, direta ou indiretamente, atingidas pelos empreendimentos, especialmente quando é necessário o reassentamento daquelas pessoas e famílias que se encontram nas faixas de domínio das rodovias ou quando é preciso ocorrer a desapropriação de moradias.

A situação pode ganhar contornos ainda mais dramáticos diante de um cenário de falta de moradias e exploração do tema no mundo capitalista ou da existência de comunidades consideradas como de baixa renda e vivendo em áreas de risco nas faixas de domínio das rodovias, não podendo o Estado, de maneira alguma, iniciar ou levar adiante qualquer empreendimento de melhoria rodoviária sem apresentar soluções concretas para o problema da falta de moradia que certamente deverá ser enfrentado.

Superar as questões sociais é o maior desafio quando se leva a cabo o empreendimento rodoviário, posto que as questões técnicas, tais como os projetos e soluções de engenharia e ambientais já foram enfrentados de maneira prévia, o que não poderia ser diferente, pois o projeto antecede a obra, restando, ao longo da realização do trabalho, a tarefa de desenvolvimento de relações comunitárias e sociais e o fomento de uma atividade econômica sustentável, atingindo, assim, o objetivo de resgate da dignidade humana, como se refere:

¹¹¹Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/empreendimento>> Acesso em 27.10.2016.

Assim como as rodovias devem ser planejadas e construídas de forma a ter mitigados, compensados ou potencializados seus impactos na fauna, na flora, no solo, na água e no ar, o mesmo deve ocorrer no que diz respeito à vida das pessoas que habitam a área afetada.¹¹²

Portanto, dois aspectos sociais necessariamente deverão ser enfrentados quando colocados em antagonismo a questão social e o protagonismo do Estado na tarefa de empreender obras rodoviárias, quais sejam: a) a desapropriação de terras, terrenos, moradias e bens que possuam valor econômico e b) o reassentamento populacional daquelas comunidades consideradas de baixa renda que habitam as faixas de domínio das rodovias, áreas de risco ou áreas de interesse ou preservação ambiental, nesse sentido:

Quando o empreendimento demanda liberação de áreas e pessoas que vivem ou são donos da terra, é realizado o processo de desapropriação em nome do interesse público, conforme previsto no decreto-lei nº 3.365/41. Nesse caso o proprietário recebe indenização. No entanto, há casos em que a área necessária para duplicação ou abertura de uma via está ocupada por quem não é dono – muitas vezes, famílias em estado de pobreza que ocupam irregularmente área pública ou de terceiros. Nesses casos, em que fica caracterizada a ocupação por moradores em situação de vulnerabilidade social, executar Programas Ambientais para mitigar, compensar ou potencializar o impacto nessas comunidades é uma obrigação do DNIT como empreendedor.¹¹³

No tocante ao Direito à Moradia verificamos que o mesmo poderá ser preservado pelo Estado de duas formas quando da realização de obras rodoviárias: a) em caso de desapropriação através do pagamento de justa e prévia indenização e b) no caso de reassentamento onde a indenização das benfeitorias mostra-se inócua, tendo em vista o baixo padrão construtivo e a impossibilidade de pagamento do valor referente ao terreno por tratar-se de área pública, através da compra assistida, aluguel social ou construção de loteamentos, como será detalhado a seguir.

3.5 Métodos de avaliação de bens utilizados pelo DNIT em desapropriações.

Nas obras de duplicação ou construção de rodovias recentemente empreendidas pelo DNIT no Rio Grande do Sul, e também em outros estados brasileiros, foram utilizados métodos bem criteriosos para avaliação dos bens atingidos, sejam eles urbanos ou rurais, contenham ou não benfeitorias, considerados como residenciais, industriais ou agrícolas, de modo que os laudos de avaliação contenham todas as informações pertinentes à situação do bem e seu proprietário.

¹¹² PANAZZOLO, Adriano Peixoto. *Um novo caminho, uma nova vida: Programa de reassentamento populacional da Rodovia do Parque – BR-448/RS*. 1. Ed. Canoas. STE. 2013, p. 9.

¹¹³ IDEM, p. 9 e 10.

Desta forma, o laudo individual de avaliação deverá, necessariamente, abarcar e compilar todas as informações técnicas atinentes ao proprietário e à propriedade atingida pela desapropriação seja ela parcial ou não, de forma a compor a avaliação do bem com precisão, objetividade e justiça.

Como já referido no item 3.1.3 do presente trabalho, a anteceder a elaboração do laudo individual de avaliação deve ser editado o Relatório Genérico de Valores (RGV) que, conforme já explanado, deve obedecer às normas técnicas de avaliação constantes nas Diretrizes Básicas para Desapropriação – Publicação IPR-746 do DNIT e na série de Normas Técnicas da ABNT nº 14653 para avaliação de bens, compondo, assim, o arcabouço técnico que direcionará a elaboração do laudo individual de avaliação.

Assim, de posse do Relatório Genérico de Valores, o DNIT elabora o Cadastro Técnico Individual para Desapropriação (CTD) que deverá ser aberto em número proporcional ao número de matrícula do imóvel, ou seja, para cada matrícula um cadastro deve ser elaborado, de modo a contemplar de maneira individualizada todas as características daquele bem.¹¹⁴,

O Cadastro Técnico Individual, também denominado laudo ou estimativa, deve conter necessariamente a documentação pessoal do proprietário ou posseiro, a documentação pertinente ao imóvel, a planta individual de situação e localização, as plantas baixas das edificações e benfeitorias atingidas, o memorial descritivo da área a ser desapropriada, o relatório fotográfico e o laudo individual de avaliação baseado no RGV previamente aprovado pelo DNIT.

Ou seja, os valores atribuídos à propriedade e suas eventuais benfeitorias obedecem a todo um arcabouço jurídico, legal e técnico e não é fruto de mera atribuição de valores a um bem por parte do órgão expropriante, possibilitando a discussão conjunta entre expropriado, DNIT e Poder Judiciário acerca dos critérios utilizados na avaliação apresentada, imprimindo, assim, transparência e celeridade ao processo. Portanto, todos os elementos da propriedade devem constar do cadastro possibilitando a abertura do processo administrativo de desapropriação no âmbito do DNIT a servir de suporte para o ajuizamento da ação de desapropriação junto à Justiça Federal.

¹¹⁴Disponível em:< [http://www.dnit.gov.br/planejamento e pesquisa desapropriação e Reassentamento/Anexo II da Nota Técnica 011/2013 DES DPP.pdf](http://www.dnit.gov.br/planejamento_e_pesquisa_desapropriação_e_Reassentamento/Anexo_II_da_Nota_Técnica_011/2013_DES_DPP.pdf).> Acesso em 27.10.2016.

Desta forma, quando o processo resta apto a ser conciliado nos mutirões de audiências de conciliação que são realizados em conjunto entre a Justiça Federal e o DNIT, conforme será detalhado no item a seguir, todos os elementos característicos e individuais daquela propriedade e seu proprietário estão presentes, possibilitando, dessa maneira, a possível celebração do acordo e o pronto pagamento da justa e prévia indenização, recompondo de forma rápida o patrimônio atingido pelas obras rodoviárias, de modo a não turbar o direito de moradia.

No entanto, não é o Cadastro Individual de Desapropriação que contém o laudo individual de avaliação do bem baseado no Relatório Genérico de Valores que, sozinho, tem o condão de possibilitar a realização do acordo entre órgão expropriante e expropriado com o pagamento da justa e prévia indenização de maneira célere; é preciso que ocorram os mutirões de conciliação para que todas as partes envolvidas possam debater acerca dos critérios utilizados para valorar o bem, bem como estabelecer os prazos para pagamento da indenização e desocupação do imóvel. Como já referido, qualquer obra rodoviária, por sua magnitude, necessariamente interferirá no cotidiano das comunidades envolvidas, cabendo ao Estado a tarefa de buscar e encontrar soluções para os problemas gerados pelas obras, priorizando a preservação dos direitos e relações sociais então existentes.

E, muito além da avaliação e da audiência de conciliação, mostra-se essencial uma conjunção de esforços de e entre todos os envolvidos no processo (expropriante, expropriado e Poder Judiciário), além da adoção de critérios claros e objetivos na elaboração das avaliações e observância de cuidados especiais revestidos de cunho eminentemente social, de modo a minimizar os transtornos temporário-permanentes inerentes ao processo desapropriatório, para que a desapropriação possa alcançar o objetivo de preservação do Direito à Moradia.

3.6 Mutirões de audiências de conciliação e pagamento das indenizações.

Com efeito, o Brasil enfrentou muitas décadas sem a realização de grandes obras de infraestrutura como, por exemplo, a construção e duplicação de rodovias, realidade que mudou drasticamente a partir de 2003, ocasião em que um novo modelo de administração passou a priorizar obras estruturantes, o que, aliado à realização de dois grandes eventos esportivos mundiais – Copa de Mundo de futebol em 2014 e Olimpíadas em 2016 – resultou em muitas obras, tais como estádios e seus acessos, corredores de ônibus, metrô, ampliação de aeroportos, etc, reconfigurando o traçado urbano de muitas cidades.

Bem verdade que muitas das obras acabaram por também atingir parcela significativa da população e um grande número de pessoas teve que buscar outros lugares para morar e viver em um curto espaço de tempo, enfrentando processos desapropriatórios ou reassentamentos, obrigando o Estado a encontrar rápida e eficaz solução de modo a minimizar os transtornos e fomentar a preservação do direito de moradia.

Igualmente, verifica-se que muitas das obras de infraestrutura acabam por atingir um contingente enorme da população e a existência de conflitos acaba por ser quase inevitável, de modo que o Poder Judiciário, invariavelmente, seja acionado na busca de soluções para preservação de direitos, especialmente quando parcela da população economicamente vulnerável está envolvida.

Por outro lado, é sabido que os Tribunais do Brasil estão assoberbados de processos e a prestação jurisdicional acaba por ser demasiadamente demorada, com sentenças que ao serem prolatadas já não atendem ao anseio inicial das partes, gerando na população o temor de que um processo judicial de desapropriação possa levar anos, ou décadas para ser concluído e a indenização alcançada não se preste a recompor o patrimônio do expropriado.

Assim, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que engloba os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná foram criados os Centros Judiciários de Soluções de Conflitos e Cidadania – CEJUSCON – com atribuições específicas para soluções de conflitos através de acordo, promoção da cidadania e realização de mutirões em ações de desapropriação de áreas para a realização de obras públicas.¹¹⁵

Ciente que a realização de obras de infraestrutura necessariamente demandaria no ajuizamento de várias ações de desapropriação, e mesmo antes da criação dos Cejuscons, a Justiça Federal acabou por priorizar a realização de mutirões de conciliação com as partes envolvidas, de modo a que em um curto espaço de tempo fosse possível ocorrer o ajuizamento da ação, a realização da audiência e o pagamento da indenização.

Realmente seria muito complicado o julgamento de centenas ou milhares de ações de desapropriação caso observado o rito normal dos processos e se não fosse priorizado a solução da lide mediante a realização de acordos.

¹¹⁵Disponível em: <http://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/direito/legislacao/atos/federais/res_trf4_2011_15.pdf> Acesso em 31.10.2016.

O método empregado é muito simples e demanda na realização de uma audiência pública na área onde serão realizadas as obras com a participação de todos os envolvidos – Justiça Federal, DNIT, empresas construtoras, empresas supervisoras das obras e, obviamente, os expropriados – ocorrendo em tal ocasião a explanação acerca de como será realizado o mutirão de audiências de conciliação e o pagamento das indenizações, podendo ocorrer a intervenção dos expropriados para sanar qualquer dúvida com relação à obra e principalmente à desapropriação.

Ao final da audiência vem o momento mais importante da mesma, qual seja a entrega para os expropriados dos laudos de avaliação das áreas atingidas, laudo esse elaborado pela empresa supervisora da obra e aprovado pela comissão de desapropriação do DNIT, o qual possibilitou o ajuizamento da ação de desapropriação. Concomitante à entrega do laudo de avaliação para o expropriado ocorre o agendamento da data da audiência de conciliação que se realizará possivelmente um mês após a realização da audiência pública, possibilitando ao expropriado tempo para refletir acerca do valor atribuído a seu patrimônio de modo a que possa ocorrer a conciliação na audiência.

Portanto, as audiências de conciliação realizadas em regime de mutirão possuem o caráter da transparência e emprestam celeridade ao processo, tendo em vista que o expropriado, ao chegar para o ato, já sabe qual o valor atribuído ao bem, se foram contabilizadas todas as benfeitorias, sabe com precisão qual a área atingida e se existe terreno remanescente, o que, indiscutivelmente, contribui para realização do acordo.

Outro ponto importante diz respeito aos prazos a serem observados pelas partes envolvidas, pois, na mesma audiência de conciliação, já são tratadas as questões relativas à desocupação do imóvel e ao pagamento da indenização.

Assim, deve constar de forma expressa no termo de acordo o prazo para pagamento da indenização e quando ocorrerá a desocupação do bem, e, por óbvio, o prazo de desocupação passa a correr somente após o pagamento da indenização, que geralmente é previsto para trinta dias após a realização da audiência de conciliação, através de depósito na conta indicada pelo expropriado.

Portanto, em um prazo de 90 dias temos a realização da audiência pública para entrega dos laudos de avaliação, a realização de mutirão de audiências de conciliação para acordo e o pagamento da indenização, o que é um avanço desconumal em termos de prestação jurisdicional, preservação de direitos e afirmação da cidadania, tendo em vista que um processo judicial de desapropriação pode levar anos ou décadas para ser concluído.

Claro que alguns expropriados podem não realizar acordos e o processo vir a tramitar segundo o rito do decreto-lei das desapropriações, mas ainda assim o proprietário poderá sacar 80% do valor atribuído ao bem pelo DNIT e requerer perícia judicial para avaliação do imóvel, no entanto, conforme será detalhado a seguir, em todos os mutirões de conciliação realizados o índice de acordo sempre superou o patamar de 90% dos processos envolvidos, demonstrando que a fórmula empregada pode ser uma boa alternativa no intuito de preservação do direito de moradia daquelas pessoas que são atingidas pelas obras de infraestrutura de interesse social.

No Rio Grande do Sul a primeira iniciativa diz respeito às desapropriações para as obras de duplicação da BR-101/RS no trecho entre Osório e Torres e foi realizada neste município na data 25 de agosto de 2006, com a audiência pública para entrega dos laudos e agendamento da primeira fase de audiências para o mês seguinte, sendo que ao longo da obra foram tratados em torno de 1370 processos de áreas localizadas no referido trecho da BR-101/RS, o qual tem em torno de 100Km de extensão, resultando em mais de 90% de acordos realizados.¹¹⁶

Desde então, ocorreram várias outras audiências públicas e foram realizados diversos outros mutirões de audiências de conciliação referentes a trechos de rodovias que foram duplicadas ou construídas no Rio Grande do Sul, englobando milhares de expropriados e áreas atingidas pelas desapropriações, conforme será detalhado no tópico seguinte.

3.7 Desapropriação nas rodovias BR-392/RS e BR-116/RS e reassentamento populacional na rodovia BR-448/RS.

Como referido no tópico anterior, no RS o primeiro seguimento de rodovia em processo de duplicação foi a BR-101/RS no trecho entre Osório e Torres, ocasião em que a Justiça Federal colocou em prática a experiência de realização de mutirões de audiências de conciliação no intuito de celebrar acordos em processos desapropriatórios.

Assim, em setembro de 2009 foi dada a ordem de serviço para início das obras de duplicação da rodovia BR-392/RS no trecho de aproximadamente 60 Km entre Pelotas e Rio Grande, rodovia que apresenta grande fluxo de veículos, especialmente de carga que se direcionam ao porto marítimo da cidade de Rio Grande.

¹¹⁶ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. *Justiça Federal do RS: 45 anos em movimento/Seção Judiciária do Rio Grande do Sul*. 1. Ed. Porto Alegre. 2012. p. 71.

O trecho de rodovia a ser duplicado foi dividido em 04 (quatro) lotes e, em sua primeira etapa, foram empreendidas obras em 02 (dois) lotes, quais sejam o lote 2 que vai do km 60,7, na ponte sobre o Canal São Gonçalo, até o km 35,8, no chamado Banhado da 25, e o lote 3 que começa no do km 35,8 e vai até o km 8,7, próximo ao Superporto do Rio Grande, área que apresenta certa concentração populacional e corta alguns distritos do município de Rio Grande, tais como a localidade de Povo Novo, a Vila da Quinta, os Carreiros e o Parque Marinha.

Assim, no referido seguimento foram identificadas 226 propriedades, entre urbanas e rurais, passíveis de desapropriação dando início, então, aos procedimentos de identificação dos proprietários e avaliação dos terrenos e benfeitorias que seriam atingidas pelas obras, utilizando as diretrizes empregadas pelo DNIT em seus dispositivos legais e administrativos, conforme já referido nos tópicos anteriores. Passo seguinte, no dia 26 de fevereiro de 2010, ocorreu audiência pública para esclarecimento aos desapropriados, e também para a população em geral, acerca de como ocorreria o mutirão de audiências de conciliação e o pagamento das indenizações, ocasião em que também foram entregues os laudos de avaliação.¹¹⁷

Finalmente, de 08 a 12 de março de 2010, no Sobrado dos Azulejos em Rio Grande, RS, foram realizadas as primeiras audiências de tentativa de acordo em regime de mutirão, sendo que em tal ocasião foram celebrados 106 (cento e seis) acordos, de um total de 116 processos ajuizados na primeira etapa de desapropriações.

De igual maneira, entre os dias 02 e 06 de agosto de 2010, também no Sobrado dos Azulejos em Rio Grande, RS, foram realizadas, em regime de mutirão, outras 110 audiências de tentativa de acordo em processos desapropriatórios, sendo que em tal ocasião foram celebrados 94 (noventa e quatro) acordos de desapropriação.

Como visto o índice de acordo mostra-se superior a 95% (noventa e cinco) por cento e, mesmo aqueles processos que não foram conciliados nos mutirões, acabaram por ser objeto de novas audiências de tentativa de conciliação ocorridas na Justiça Federal ainda em 2010 e também em 2011, restando, atualmente, somente 05 processos que ainda não foram encerrados por acordo, o que aproxima em 100% o índice de conciliação entre as partes.

¹¹⁷ Disponível em: <<https://www2.jfrs.jus.br/audiencia-publica-sobre-aco-es-de-desapropriacao-na-br-392/>> Acesso em 04.11.16.

Em todos os processos nos quais ocorreu o acordo o proprietário recebeu o valor referente à indenização 30 (trinta) dias após a realização da audiência e desocupou o imóvel conforme cronograma acertado entre o mesmo e o DNIT, o que se deu sempre após o recebimento do valor da indenização, ou seja, em um período curto de tempo foram realizados os acordos e ocorrem os pagamentos, de modo à prontamente restabelecer o patrimônio do expropriado, sempre na tentativa de preservação do direito de propriedade e de moradia.

Concomitante ao término das obras de duplicação da Rodovia BR-392/RS no trecho entre Pelotas e Rio Grande, teve início, entre julho e outubro de 2012, as obras de duplicação da rodovia BR-116/RS no trecho entre Pelotas e Guaíba e também as obras de duplicação do chamado Contorno de Pelotas, o qual compreende trechos tanto da BR-392/RS como da BR-116/RS.

O Contorno de Pelotas foi dividido em dois lotes, o lote 1A com 11,01 Km de extensão e localizado no segmento entre a ponte sobre o Arroio Pelotas e a ponte sobre a Barragem Santa Bárbara e o lote 1B com 12,40 km, localizado desde a barragem sobre a Barragem Santa Bárbara até a ponte sobre o canal São Gonçalo, cortando importante trecho urbano do município de Pelotas, com influência direta sobre o trânsito dos bairros Vila Princesa, Distrito Industrial, Fragata e Sitio Floresta.

Assim, no referido seguimento identificado como Contorno de Pelotas, o qual conta com pouco mais de 23 km de extensão foram identificadas em torno de 261 propriedades passíveis de desapropriação, todas consideradas urbanas, dando início, então, aos procedimentos desapropriatórios utilizando as diretrizes empregadas pelo DNIT, conforme já referido nos tópicos anteriores.

As obras na BR-116/RS no trecho compreendido entre Pelotas e Guaíba perfazem um seguimento de rodovia com 200 km de extensão, sendo dividido em 09 (nove) lotes de obras desde a ponte sobre o Arroio Pelotas até o trevo de acesso à cidade de Guaíba, com influência direta sobre o trânsito e áreas urbanas de diversos municípios tais como Pelotas, Turuçu, São Lourenço do Sul, Cristal, Camaquã, Tapes, Barra do Ribeiro e Guaíba, constituindo-se referido trecho da BR-116/RS, juntamente com a BR-392/RS, o principal corredor de acesso ao porto marítimo da cidade de Rio Grande.

Com efeito, a BR-116/RS no trecho a ser duplicado entre Pelotas e Guaíba envolve cerca de 800 processos de desapropriação que atingem tanto áreas de travessia urbana com certa densidade populacional e presença de moradias e benfeitorias, como também áreas rurais exclusivamente rurais.

Em virtude da envergadura da obra e da distância entre as cidades, e também para fins de otimização das pautas e do número de Juízes, servidores e técnicos necessários à organização do evento, com relação à duplicação da BR-116/RS a Justiça Federal optou por realizar mutirões de audiências de conciliação em Pelotas, Camaquã e Porto Alegre, priorizando, em cada um dos mutirões, o comparecimento dos proprietários das áreas atingidas localizadas perto de referidas cidades, de modo a que os mesmos pudessem participar sem maiores deslocamentos.

O exemplo das obras em outras estradas e como já explicitado em tópicos anteriores, a Justiça Federal, em conjunto com o DNIT, promoveu, no dia 30 de julho de 2013 em Pelotas, audiência pública para esclarecimento aos desapropriados, acerca de que forma ocorreria o mutirão de audiências de conciliação e o pagamento das indenizações, ocasião em que também foram entregues os laudos de avaliação.¹¹⁸

Assim, de 26 a 30 de agosto de 2013, no Centro de Eventos da Fenadoce em Pelotas ocorreu o mutirão de audiências de conciliação em processos de desapropriação envolvendo 108 propriedades localizadas no Contorno de Pelotas e também às margens da BR-116/RS nos municípios de Pelotas, Turuçu e São Lourenço do Sul.

Ao final deste primeiro mutirão de audiências de conciliação somente 05 (cinco) proprietários não haviam celebrado acordo, dois por divergência de valores entre a oferta do órgão expropriante e aquilo que o proprietário entende como devido pela sua área e outros 03 (três) por inconsistência da documentação, revelando, mais uma vez, o alto índice de acordos entre as partes.

Passo seguinte, em novembro de 2013 na cidade de Camaquã foi realizado outro mutirão de audiências de conciliação para áreas localizadas entre Camaquã e Cristal¹¹⁹, e assim foi procedido desde então, com audiências públicas para entrega de laudos de avaliação a preceder a realização dos mutirões, todos com alto índice de acordos. Como exemplo, podemos citar os mutirões realizados em Pelotas de 05 a 09 de maio de 2014 envolvendo em torno de 120 processos, o mutirão realizado em Camaquã em outubro de 2014 com mais de 125 processos em pauta e o mutirão ocorrido novamente em Pelotas de 11 a 15 de maio de 2015 quando foram apresentados para acordo em torno de 90 processos.

¹¹⁸ Disponível em: < <http://www.jornalagora.com.br/site/content/noticias/detalhe.php>.> Acesso em 07.11.16.

¹¹⁹ Disponível em: < <https://www2.jfrs.jus.br/jf-promove-audiencia-publica-em-camaqua-rs-e-informa-sobre-desapropriacoes-na-br-116/> > Acesso em 07.11.16.

Portanto o sistema de mutirão de audiências vem se mostrando uma alternativa eficaz a proporcionar acesso à justiça, rapidez processual e, mais importante, possibilita a preservação de direitos, especialmente o direito de moradia, como segue:

O objetivo das rodadas de negociação é agilizar o andamento das ações e o pagamento das respectivas indenizações, permitindo que a ampliação da rodovia aconteça da melhor forma possível. A duplicação da BR 116 na região sul envolve cerca de 800 ações, das quais 392 já foram conciliadas e somente três não resultaram em acordo, razão pela qual seguem, agora, o rito processual tradicional. Os valores pagos em indenização passam dos R\$ 20 milhões.¹²⁰,

Toda sistemática que envolve o processo desapropriatório foi simplificada e racionalizada com os mutirões de conciliação, tendo em vista que, como já dito, em um curto espaço de tempo são efetuadas as avaliações das propriedades, os processos são ajuizados e é realizada uma audiência pública onde são entregues os laudos de avaliação, possibilitando, assim, que o expropriado vá para a audiência conciliatória com todos os elementos presentes, de modo a que ocorra o acordo e dê-se o pronto pagamento da indenização, recompondo seu patrimônio de forma rápida e eficaz.

Ao seu turno, a construção da BR-448, conhecida como Rodovia do Parque, entre Porto Alegre e Supucaia do Sul importou, além da realização das desapropriações realizadas através de acordos em mutirões de audiências de conciliação, na necessidade de realização de reassentamento populacional, pois, parcela significativa de famílias residia em área de interesse ambiental de propriedade da União em habitações de baixíssimo padrão construtivo que se fossem avaliadas não possibilitariam a aquisição de nenhum tipo de moradia.

Com efeito, os programas de reassentamento quando realizadas obras a cargo do DNIT preveem três modalidades: indenização das benfeitorias, compra assistida e construção de loteamentos, conforme descrito:

Os programas de Reassentamento podem envolver a realocação da família mediante indenização das benfeitorias, compra assistida, por meio da qual o Departamento adquire imóveis na região e acompanha a mudança das famílias; ou a construção de loteamentos para reassentar os moradores, indicada em caso de grande número de pessoas em trechos não muito longos, opção utilizada no caso da BR-448/RS.¹²¹

¹²⁰ Disponível em:< <https://www2.jfrs.jus.br/jf-promove-mutirao-em-pelotas-rs-para-desapropriacao-de-areas-no-entorno-da-br-116/>> Acesso em 07.11.16.

¹²¹ PANAZZOLO, Adriano Peixoto. *Um novo caminho, uma nova vida: Programa de reassentamento populacional da Rodovia do Parque – BR-448/RS*. 1. Ed. Canoas. STE. 2013. p. 10.

Mesmo se tratando de uma obra de construção de rodovia com pequena extensão, eis que o trecho construído tem apenas 22,34 Km, ainda assim um contingente enorme de pessoas acabara por ser afetado pelas obras, uma vez que o traçado da estrada passaria onde até então se localizava a chamada Vila Dique em Canoas, atingindo algo em torno de 600 moradias e, conseqüentemente, as famílias ali instaladas, que viviam de forma precária em habitações de baixíssimo padrão construtivo e sem acesso a saneamento básico, transporte, escolas e áreas de lazer, ou seja, um cenário onde o reassentamento populacional era a única solução viável, tendo em vista que as benfeitorias eram precárias e, assim, não teriam valor econômico para serem indenizadas em uma desapropriação e a compra assistida seria impossível por não existir na região um número tão elevado de moradias para serem adquiridas em um curto espaço de tempo.

Assim, todas as moradias foram seladas através de uma parceria entre o DNIT e a Prefeitura Municipal de Canoas, município onde se localiza a Vila Dique, e as informações da comunidade foram congeladas através de um minucioso trabalho feito por equipes de assistentes sociais no qual foi preciso proceder ao levantamento do número de habitantes de cada uma das moradias, sua escolaridade, descrição da fonte de renda, dentre outras informações necessárias a compor o cenário da comunidade atingida, de modo que o reassentamento pudesse proporcionar a ampliação da qualidade da moradia e a estimulação do desenvolvimento de relações sociais e comunitárias.

Dentre os vários objetivos do plano de reassentamento da BR-448/RS, o qual é parte integrante do Estudo de Impacto Ambiental que consta da licença ambiental da obra, podemos destacar o dever de o órgão executor da obra assegurar às famílias as condições socioeconômicas de que dispunha no lugar de origem, efetiva participação da população a ser reassentada no processo de realocação, promovendo o exercício da cidadania, construção de moradias dotadas de infraestrutura tais como saneamento, drenagem, acessos, energia elétrica, acesso aos serviços sociais básicos tais como escolas, transporte, postos de saúde e áreas de lazer, manutenção dos vínculos de trabalho, laços culturais e sociais das famílias, promoção do bom uso dos equipamentos coletivos, cuidados com o meio ambiente, possibilitando a melhoria da qualidade de vida de todos.¹²²

¹²² IDEM, p. 65.

Para evitar atrasos nas obras de construção da rodovia e também para que os moradores já pudessem usufruir de melhores condições de moradia desde o início do empreendimento, foi construída a chamada Vila de Passagem, local dotado de toda infraestrutura básica, pavimentado, cercado, com local para desenvolvimento das atividades econômicas da comunidade, localizado bem próximo à Vila Dique e para onde a comunidade foi transferida antes da entrega das casas definitivas; cumpre referir que a Vila de Passagem representou uma ponte entre o antigo e precário modo de viver e morar e o futuro representado pela nova moradia, pois tanto as novas moradias como as casas de passagem são localizadas geograficamente próximas às antigas residências da vila.

Portanto, em um curto espaço de tempo de três anos entre o início das obras de construção da rodovia BR-448/RS, ocorrido em dezembro de 2009, e a ocupação da primeira casa entregue de forma definitiva para os moradores da Vila Dique, ocorrida em dezembro de 2012, em torno de 600 famílias passaram de uma condição extremamente precária de vida e de habitação para a vivência e convivência em uma habitação dotada de toda a infraestrutura necessária ao bem estar e qualidade de vida, conforme previsto no ordenamento legal brasileiro e nos diplomas internacionais que definem e preservam o direito de moradia, demonstrando que o Estado pode e deve agir sempre em busca da preservação e ampliação de direitos para todos e não somente para um determinado seguimento da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante o direito de moradia digna estar assegurado em diversos diplomas do ordenamento legal brasileiro e, sobretudo, se fazer presente em muitas das resoluções, tratados e convenções editadas por organismos internacionais ao longo das últimas décadas o que se verifica na prática é que o mesmo ainda não é satisfatoriamente concretizado em nosso país.

É o que se pode colher com a análise do trabalho agora apresentado, considerando-se o alarmante déficit habitacional que assoma o país e a falta, ou ineficiência, de medidas e programas governamentais ou estatais a tentar proporcionar ou, ao menos, estimular a preservação do direito de moradia, sobretudo daquelas parcelas populacionais menos favorecidas ou em situação de vulnerabilidade social.

Os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, tais como o já citado Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), dentre outros, corroboram o alegado, uma vez que foram recepcionados pela legislação brasileira, mas em termos práticos pouco contribuí para arrefecer a carência de moradias.

É notório que o Brasil experimentou, e ainda experimenta acelerado crescimento econômico aliado a um acirramento das desigualdades sociais, importando em concentração de renda e espoliação social, na qual a maioria da população é explorada pelo grande capital e não consegue suprir suas necessidades básicas, dentre elas a habitação, quanto mais obter meios de lutar pelos seus direitos.

Ademais, como mencionado, o modo de produção capitalista é um dos fatores a truncar a plena efetividade das normas que preservam ou instituem direitos fundamentais, entre eles o Direito à moradia, pois, ao grande capital não interessa construir habitações populares ou financiá-las, de modo a que o trabalhador seja sempre dependente do capital e acabe ocupando áreas carentes de infraestrutura, longe dos bairros melhor favorecidos de serviços e, conseqüentemente, mais valorizados.

O tema engloba questões diversas, pois, embora as medidas para construção de moradia tenham melhorado nos últimos anos, especialmente através de alguns programas habitacionais do Governo Federal, tais como o Minha Casa Minha Vida, as dificuldades persistem, ainda mais em se tratando de um país em que as políticas voltadas exclusivamente para o interesse social são empreendidas conforme o interesse da classe política dominante, o qual, na maioria das vezes, não vai de encontro ao anseio da maioria da população.

Desta forma, verifica-se no ordenamento legal brasileiro, ainda que de forma lenta, uma construção normativa de proteção ao direito à moradia, seja por meio da adoção de tratados e convenções internacionais, seja por meio de dispositivos constitucionais, ou mesmo através de diversas outras leis recentemente sancionadas, sem, no entanto, verificar-se uma plena e duradoura efetividade do referido direito, pois, a realidade nua e crua que se vê nos alarmantes números do déficit habitacional revelam a inoperância do Estado na solução do problema.

O Brasil, que experimentou forte fluxo migratório a partir da abolição da escravidão ocorrida em 1888 e teve intensa industrialização entre as décadas de 1930 a 1970 viu o Estado agir com complacência no aspecto da proteção social, atuando este algumas vezes com mais firmeza e em outras oportunidades com menos rigor, invariavelmente conforme os ditames dos grandes grupos econômicos, sobretudo os internacionais que aqui ergueram parques industriais juntamente com as moradias de que necessitavam os trabalhadores, constituindo-se a moradia, muitas vezes, em parte da remuneração pelo trabalho, a exemplo do que já ocorria no meio rural com os colonos e imigrantes, em uma espécie de prêmio pela disponibilização da força de trabalho, ainda mais em épocas de escassez de oferta de moradias.

Por seu turno, a lógica capitalista encontra terreno fértil no Brasil, país feito de contrastes, sendo o mais evidente deles o da concentração da renda, onde historicamente uma parcela muito pequena da população detém grandes riquezas enquanto a maioria dos habitantes vive na miséria ou quase ela, espoliados e sem perspectiva de ascensão econômica ou social.

Assim, verifica-se que o verdadeiro protagonismo do Estado se dá quando ele aporta recursos para a expansão industrial, com o conseqüente aumento populacional no entorno dos parques fabris e das cidades, fazendo com que mais pessoas busquem moradias onde elas não existem, gerando o aumento do preço da terra e a dilapidação, através da demasiada exploração do trabalho e da espoliação urbana, do valor da mão-de-obra, pois esta, por ser abundante, pode ser substituída a qualquer tempo em razão da existência de um contingente enorme de trabalhadores buscando emprego e, ainda, atua como órgão repressor quando as populações menos favorecidas buscam melhores condições de vida através do fornecimento de serviços urbanos que são de responsabilidade do Estado, tais como saúde, transporte, educação, entre outros, o que leva-nos a concluir que de nada adianta editar normas e recepcionar tratados de proteção ao direito de moradia se o Estado não agir com eficiência para protegê-lo.

A par da espoliação inerente ao modo de produção capitalista e da ineficiência ou complacência estatal na tarefa de promover políticas públicas de proteção ao direito de moradia, ainda temos a questão do Estado como instrumento de fomento da infraestrutura urbana através de obras, o que, por mais paradoxal que pareça pode contribuir para o agravamento do problema de falta de moradias, tendo em vista que ao eleger a realização de uma obra pública como, por exemplo, a construção ou duplicação de uma rodovia, ou qualquer outro tipo de serviço de infraestrutura, o Estado deve levar em consideração o impacto direto nas eventuais populações atingidas pela obra, com intuito a promover ações de proteção social e não só agir em favor do capital em sua sanha por mais recursos.

Assim, temos que o presente trabalho pretendeu demonstrar, ainda que de forma localizada no âmbito de alguns municípios do Rio Grande do Sul, de que forma o poder público, traduzido na atuação do Departamento Nacional de Infraestrutura Transportes – DNIT - órgão responsável pela malha viária do país, atua na proteção ao direito de moradia quando decide realizar obras rodoviárias que possam vir a atingir camadas da população, de modo a não agravar a já combalida situação daqueles que habitam áreas sem as mínimas condições e também observar o direito daqueles que moram em boas edificações e são obrigados a mudar-se em razão das obras, devendo não só proteger o direito à moradia, como também promover ações de cunho eminentemente protetivo das populações atingidas pelas obras com o pronto restabelecimento das condições de moradia existentes antes da realização dos empreendimentos.

Por certo que o instituto da desapropriação previsto constitucionalmente quando existe interesse público é medida extrema, pois atinge de maneira contundente o Direito de propriedade também insculpido na Constituição Federal, donde a justa e prévia indenização a ser paga em caso de desapropriação deve ter como função primordial a preservação do direito à moradia, fazendo com que o expropriado possa recompor seu patrimônio antes mesmo da realização das obras e a consequente desocupação dos imóveis atingidos, como detalhado na pesquisa.

Verifica-se, portanto, que o reassentamento populacional mostra-se viável a não só preservar, como melhorar o direito de moradia de famílias que vivem de forma precária em habitações de baixíssimo padrão construtivo que não teriam valor econômico caso fosse aplicado o instituto da desapropriação como solução.

Em um contexto de novas obras de infraestrutura que acabaram por atingir parcela significativa da população, obrigando um contingente enorme de pessoas a buscar outros lugares para morar e viver, enfrentado processos desapropriatórios ou reassentamentos, o Estado foi instado a encontrar rápida e eficaz solução de modo a minimizar os transtornos e fomentar a preservação do direito de moradia de diversas comunidades espalhadas pelo país o que, por si só, acabou por gerar conflitos que acabaram exigindo a intervenção do Poder Judiciário na busca de soluções para preservação de direitos, especialmente quando parcela da população economicamente vulnerável estava envolvida.

Vivemos uma realidade em que o Poder Judiciário está assoberbado de processos e a prestação jurisdicional acaba por ser demasiadamente demorada, com sentenças que ao serem prolatadas já não atendem ao anseio inicial das partes, gerando na população o temor de que um processo judicial de desapropriação possa levar anos, ou décadas para ser concluído e a indenização alcançada não se preste a recompor o patrimônio do expropriado.

Ciente que a realização de obras de infraestrutura necessariamente demandaria no ajuizamento de várias ações de desapropriação, as quais certamente não seriam julgadas em pouco tempo, o Poder Judiciário acabou por priorizar a realização de mutirões de conciliação com as partes envolvidas, de modo a que em um curto espaço de tempo fosse possível ocorrer o ajuizamento da ação, a realização da audiência e o pagamento da indenização, recompondo o patrimônio do expropriado e preservando o direito de moradia o que é um avanço descomunal em termos de prestação jurisdicional, preservação de direitos e afirmação da cidadania, tendo em vista que um processo judicial de desapropriação pode levar anos ou décadas para ser concluído.

Conclusivamente, temos que no âmbito das obras rodoviárias empreendidas pelo DNIT no Rio Grande do Sul, e também em outros estados da Federação, visto que o modelo aqui criado foi empregado em diversas obras localizadas Brasil afora, os métodos de avaliação de bens e benfeitorias priorizando a realidade de mercado, aliado ao sistema de entrega antecipada dos laudos de avaliação e a realização de mutirões de audiência de conciliação resultou em alto índice de acordos com o imediato pagamento das indenizações mostrou-se uma alternativa eficaz a preservar o direito de moradia daquelas pessoas e famílias atingidas pelas obras.

Por certo que as obras com as consequentes desapropriações e reassentamentos causam inúmeros transtornos para aqueles que são por elas diretamente atingidos e também é certo que o Estado ainda mostra-se ineficiente na efetivação de direitos, mas, contudo, pelo menos no caso das desapropriações e reassentamentos levadas a cabo pelo DNIT quando da realização de obras de infraestrutura o que se verifica é uma preservação do direito de moradia, tendo em vista que as avaliações condizem com o valor de mercado dos bens e as indenizações são pagas de maneira prévia à desocupação do imóvel, de modo que o expropriado recompõe seu patrimônio e sua moradia de maneira rápida e eficaz.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado: (Brasil, Colômbia e Espanha). UPPUR – UFRJ. 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes e FERNANDES, Edésio. org. Direito à moradia e segurança de posse no estatuto da cidade: instrumentos e processos de gestão. 2ª tiragem. Belo Horizonte. Editora Fórum Ltda. 2006.

ALFONSIN, Jacques Távora. O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia. 1ª. ed. Porto Alegre. Sérgio Antonio Fabris Editor. 2003.

ALFONSIN, Jacques Távora. *A função social da posse como pressuposto de licitude ético-jurídica do acesso e da conservação do direito à terra*. Revista de Direito Agrário, MDA|IncralNead|ABDA, Ano 19, nº 18, 2006. P. 175. Disponível em: <http://www.abda.com.br/revista18/pdf/artigos/A%20fun%C3%A7%C3%A3o.pdf> acesso em 20.02.17.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Novos aspectos da função social da propriedade no Direito Público. Revista de Direito Público, São Paulo, 1986. p. 39

BEHRING, Elaine Rossetti & BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história: São Paulo: Editora Cortez, 2006.

BLAY, Eva Alterman e outros. A Luta pelo Espaço. Textos de sociologia urbana 1ª ed., Petrópolis, Editora Vozes, 1978.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm.

BRASIL, Código Civil. 2002. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm#art2045.

BRASIL, Decreto-Lei 3.365 de 21 de junho de 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm.

BRASIL, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. IPR 746. 2011, disponível em: <http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/publicacoes>.

BRASIL, Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Justiça Federal do RS: 45 anos em movimento/Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 1. Ed. Porto Alegre, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CATTANI, Antonio Davi, DÍAZ Laura Mota, organizadores. Desigualdades na América Latina. Novas perspectivas analíticas. 1ª ed., Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2005.

CHAUÍ, Marilena, Direitos Humanos e medo. São Paulo. Brasiliense, 1989.

COHEN, Simone Cynamon and BARCELOS, Mara Rejane Barroso. Construção do "Habitat-Ação" saudável por meio de fundamentação teórico-metodológica do campo da semiologia do ambiente construído. Saúde soc. 2012, vol. 21, n. 3, pp. 747-759, disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902012000300019>.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. Os direitos sociais e a sindicabilidade judicial das políticas públicas sociais no estado democrático de direito. 1ª ed. São Paulo. LTR. 2013.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu e MINAYO, Cecília de Souza (organizadora). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 28ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. 2015. p. 86, disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>.

ENGELS, Friedrich. Sobre a questão da moradia. Tradução Nélio Schneider. 1ª. ed. São Paulo. Boitempo. 2015. p. 25-26.

FAGUNDES, M. Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1979.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Direito de Família. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Juspoduim, 2013.

FRANK, Andrew Gunder e outros. Urbanização e subdesenvolvimento. Textos básicos de ciências sociais. 1ª ed., Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1969.

FURTADO, Celso. Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea, 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.

GIL, A.C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo, Atlas, 2008.

GOMES, Orlando. Direitos Reais. 17ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2000.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação Urbana. 2ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 1979, prefácio de Fernando Henrique Cardoso.

KOWARICK, Lúcio. Cidade, povo e poder, Artigo O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. 2ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 1985.

LUNO, Antonio E. Perez. Los derechos fundamentales. 8ª ed. Madrid: Tecnos, 2005.

MARICATO, Ermínia, *Habitação e cidade*. 7ª ed. São Paulo. Atual Editora. 2010.

MARICATO, Ermínia, *Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana*. 5ª ed. Petrópolis. Editora Vozes. 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores. 23ª ed. 1998.

MELO, Ligia, *Direito a Moradia no Brasil: Política Urbana e Acesso por Meio da Regulação Fundiária*. Ed. Forum. 2010.

MOISÉS, José Álvaro. Artigo O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais, livro *Cidade, povo e poder*. 2ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 1985.

MORRIS, R. M. Sociologia Urbana. 1ª ed., Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. A justa e prévia indenização na desapropriação. 1. Ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2013.

NOLASCO, Loreci Gottschalk, *Direito Fundamental à Moradia*, Ed. Pillares, 2008.

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

PANAZZOLO, Adriano Peixoto. Um novo caminho, uma nova vida: Programa de reassentamento populacional da Rodovia do Parque – BR-448/RS. 1. Ed. Canoas, STE, 2013.

PINHO, Rodrigo Cesar Rebello. *Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais*. 7ª. Ed. São Paulo: Saraiva. 2007.

RAWLS, John. Uma teoria de Justiça. Tradução de Carlos Pinto Correia. 1ª. ed. Lisboa. Editorial Presença. 1993.

ROLNIK, Raquel, O que é cidade. Ed. Brasiliense, 2012.

SALLES, José Carlos de Moraes. A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência. 6.ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos fundamentais. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SERRANO JUNIOR, Odone. O Direito Humano Fundamental à moradia digna, Curitiba, Juruá Editores, 2012.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas. In. Cadernos de Pesquisa do LAP. nº 21. 1997.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Sociedade Urbana: desigualdade e exclusão sociais. Caderno CRH, Salvador, n. 38, jan./jun. 2003.

<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>, acesso em 07/03/16.

http://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/direito/legislacao/atos/federais/res_trf4_2011_15.pdf. Acesso em 31.10.2016.

<https://www2.jfrs.jus.br/audiencia-publica-sobre-acoes-de-desapropriacao-na-br-392/>. Acesso em 04.11.16.

<http://www.jornalagora.com.br/site/content/noticias/detalhe.php> Acesso em 07.11.16.

<https://www2.jfrs.jus.br/jf-promove-audiencia-publica-em-camaqua-rs-e-informa-sobre-desapropriacoes-na-br-116/> Acesso em 07.11.16.

<https://www2.jfrs.jus.br/jf-promove-mutirao-em-pelotas-rs-para-desapropriacao-de-areas-no-entorno-da-br-116/> Acesso em 07.11.16.