

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIA VITÓRIA COSTALDELLO FERREIRA DE ALMEIDA

**SISTEMA DE JUSTIÇA, CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS COLETIVOS E
DIREITO À MORADIA**

CURITIBA

2015

MARIA VITÓRIA COSTALDELLO FERREIRA DE ALMEIDA

**O SISTEMA DE JUSTIÇA, OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS COLETIVOS
E O DIREITO À MORADIA**

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos e Democracia pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito.

Orientador: Prof^o Titular José Antônio Peres Gediel

CURITIBA

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

MARIA VITÓRIA COSTALDELLO FERREIRA DE ALMEIDA

O SISTEMA DE JUSTIÇA, OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS COLETIVOS
E O DIREITO À MORADIA

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos e Democracia pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito.

Orientador:

Professor Doutor José Antônio Peres Gediel
Universidade Federal do Paraná

Membros da banca:

Professor Doutor Odoné Serrano Júnior
Ministério Público do Estado do Paraná
Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná

Professora Doutora Vera Karam de Chueiri
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 23 de fevereiro de 2015.

Aos que lutam pelo direito à moradia e pela construção de uma (outra) sociedade justa.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por tudo e sempre.

À Julia, pelo companheirismo e pela energia boa que contagia. Sis querida do coração.

Aos professores do PPGD, em especial ao Professor Titular José Antônio Peres Gediel, meu orientador, por quem nutro imensa admiração e carinho desde a graduação.

Aos professores e colegas do Pró-Polis, pelo aprendizado.

Ao Lincoln Institute of Land Policy, na pessoa da Professora Dra. Sônia Rabello de Castro, pelo apoio e contribuições valiosas que me fizeram repensar e aprimorar muitos aspectos deste trabalho a partir da participação no “*Simposio sobre Métodos de Investigación en Políticas de Suelo*”. E aos queridos *becarios*, cuja convivência, apesar de curta, foi intensa o suficiente para criar laços e refletir neste trabalho.

Ao Bruno Meirinho, advogado popular que generosamente contribuiu para o acesso aos processos aqui estudados.

Aos colegas do mestrado e do CEJUR, em especial Elô e Law.

Às Anitas Nai, Paulinha, Elô, Tchenna, Rubens e Pazello e demais compas do Projeto Popular.

Aos projetos de extensão, grupos de estudos e coletivos da Universidade que são fundamentais para a minha formação, desde a graduação.

Ao Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), pela possibilidade de discutir e realizar pesquisa militante.

Aos amigos e amigas da vida toda, sem os quais o mundo seria muito chato: Montanhas queridas (Rê e Má), gente bonita da faculdade (Luiz e Frank), o restante do pelotão (Cá, Fer, Mê, Belle e Thaisa), Yo’s e agregados (Gracy e Pablo, Gabi, Bá, Rafa, Carol, Caro, Disney e as pequenas Julia e Luisa), os sempre escoteiros (Eugênio, Guto, Fábio, Marina e Rodolfo), Flá (linda e musa inspiradora), Vivis (muito sucesso na USP!), Gui, Jana, Alex, Bruna e Bruno (que vieram com o pacote do amor), Silvia, Luiz, Má e Sogra (família que tão carinhosamente me acolheu desde o início) e todos que fazem parte da minha história. Ernesto e Mandela, os felinos mais mal humorados e mais doces do mundo também entram na lista.

À Cléa, que de tão iluminada, ilumina nossos caminhos.

À equipe dos Centros de Apoio de Habitação e Urbanismo e dos Direitos Humanos do Ministério Público do Estado do Paraná, em especial Dr. Alberto Vellozo Machado, Dr. Odoné Serrano Júnior, Dr. Marcos Bittencourt Fowler e Clarice Metzner, pessoas incríveis que me ensinam muito, desde 2009.

Àqueles e aquelas que tiveram a paciência de ler este trabalho e dar suas contribuições (Mã, Mãe, Pai, Frank).

E ao Júlio, amor da vida, por todo cuidado, paciência e companheirismo, sempre.

Numa sociedade assim, a falta de habitação não é nenhum acaso, é uma instituição necessária e, juntamente com as suas repercussões sobre a saúde, etc, só poderá ser eliminada quando toda a ordem social de que resulta for revolucionada pela base.

Friedrich Engels

A ruptura dessa trajetória, que obedece a formas míticas de direito, a destituição do direito dos poderes dos quais depende (como eles dependem dele), em última instância, a destituição do poder do Estado, fundamenta uma nova era histórica. Se a dominação do mito em alguns pontos já foi rompida, na atualidade, o Novo não se situa num ponto de fuga tão inconcebivelmente longínquo, que uma palavra contra o direito seja supérflua. Se a existência do poder, enquanto poder puro e imediato, é garantida, também além do direito, fica provada a possibilidade do poder revolucionário.

Walter Benjamin

RESUMO

As cidades são construídas a partir de processos complexos e contraditórios e se constituem, para a maioria de seus habitantes, em espaços de pobreza e exclusão. Em uma realidade de intensa desigualdade e de disputa pela apropriação justa do território, os conflitos fundiários urbanos são recorrentes, e o sistema de justiça – composto pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público, pela Advocacia, pela Defensoria Pública, pela Assessoria Jurídica Popular e pela Polícia – tem sido cada vez mais acionado para intervir nessas situações.

Os conflitos que são institucionalizados e que resultam na violação do direito à moradia e à cidade de grupos vulneráveis, mediante despejos coletivos, envolvem aspectos que são fundamentais para a compreensão das cidades e para a construção de alternativas ao modelo urbano atual.

A presente dissertação se propõe a analisar três casos de conflitos fundiários urbanos coletivos, que ocorreram em Curitiba-PR e sua Região Metropolitana, que foram judicializados e resultaram em despejos forçados.

O objetivo é estudar os argumentos e procedimentos utilizados no tratamento das demandas escolhidas, e problematizar alguns dos temas que cada uma delas desperta, tais como a mercantilização da moradia e da cidade, a questão habitacional e a metropolização no Brasil, a ambientalização dos conflitos sociais, a prevalência do direito de propriedade sobre outros direitos e o uso da força policial na proteção da propriedade.

Palavras-chave: sistema de justiça; conflito fundiário urbano coletivo; direito à moradia.

ABSTRACT

Cities are a result of complex and contradictory processes and are, for most of its inhabitants, spaces of poverty and exclusion.

In a reality of intense inequality and dispute for the land's fair appropriation, urban land conflicts are recurrent, and the justice system - composed by the Judiciary, the Ministério Público, public and private Lawyers, Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular and the Police - has been increasingly called on to intervene in these situations.

The conflicts that are institutionalized and result in the violation of the right to housing and to the city of vulnerable groups, through collective evictions, involve aspects that are fundamental to the understanding of cities and the construction of alternatives to the current urban model.

This dissertation pretends to analyze three cases of collective urban land conflicts that occurred in Curitiba-PR and its Metropolitan Area, which were judicialized and resulted in forced evictions.

The objective is to study the arguments and procedures used in the treatment of the chosen demands, and discuss some of the issues that involves each of them, such as the commodification of housing and the city, the housing issue in Brazil, the greening of social conflicts, the prevalence of property rights over other rights and the use of police force to protect properties.

Keywords: justice system; collective urban land conflict; right to housing.

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI – Ato Institucional
APP – Área de Preservação Permanente
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAOPDC – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais do Ministério Público do Estado do Paraná
CDRU – Concessão de Direito Real de Uso
CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CIC – Companhia de Desenvolvimento de Curitiba
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná
COHRE – Center on Housing Rights and Evictions
CUEM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DER – Departamento de Estradas e Rodagens
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
FCP – Fundação Casa Popular
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUCVAM – Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
GTN – Grupo de Trabalho Nacional
IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBH – Instituto Brasileiro de Habitação
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PCS – Programa Crédito Solidário
PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
Plataforma DHESCA Brasil – Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PMCMVE – Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades
PNDU – Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH – Política Nacional de Habitação
RFFSA – Rede Ferroviária Federal S/A
RMC – Região Metropolitana de Curitiba
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação Social
SPU – Secretaria do Patrimônio da União
STF – Supremo Tribunal Federal
UTP – Unidade Territorial de Planejamento
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social
ZOO – Zona de Ocupação Orientada
ZUC – Zona de Ocupação Controlada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL E O DIREITO À MORADIA	20
1.1 A configuração do sistema de justiça brasileiro	20
1.2 Direito à moradia e despejos coletivos: apropriação, propriedade e conflitos	32
1.3 As demandas coletivas por moradia no sistema de justiça	41
2. POBREZA NA CIDADE E VIOLÊNCIA POLICIAL: A PROTEÇÃO À PROPRIEDADE PRIVADA	48
2.1 Os despejos do bairro Fazendinha	48
2.2 A cidade e a construção de espaços de pobreza	57
2.3 O conteúdo e a natureza do direito à cidade	64
2.4 Violência policial: a força do Direito	69
3. METROPOLIZAÇÃO E O APARENTE CONFLITO ENTRE O DIREITO À MORADIA E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE	76
3.1 A ocupação Olga Benário e os despejos de Piraquara	76
3.2. A questão habitacional no Brasil e a metropolização	85
3.3 O aparente conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente	95
3.4 A propriedade privada individual como obstáculo à concretização do direito coletivo à moradia	100
4. O PODER PÚBLICO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	106
4.1 O despejo da Vila Zippin	106
4.2 O Estado descumpridor da função social da propriedade	115
4.3 A defesa da “ordem urbanística” como argumento para violação do direito à moradia	124
4.4 Formas alternativas de moradia e Movimentos Sociais	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS	139
ANEXOS	155

INTRODUÇÃO

Não somos, como dizem por aí, “invasores”, somos pessoas dignas que só querem um espaço para criar os nossos filhos com respeito, dignidade e caráter. Nos ajude porque a desigualdade no Brasil já é muito grande.¹

Atualmente cerca de 84% da população brasileira vive nos centros urbanos,² o déficit habitacional ainda é preocupante,³ as pessoas e os serviços estão desigualmente distribuídos no território e a moradia é tratada como mercadoria, não como direito fundamental. Todos esses fatores geram uma imensa injustiça no acesso à moradia adequada, à cidade, aos serviços e aos espaços públicos.

A especulação imobiliária, a ausência de destinação de prédios e terrenos vazios para moradia ou outros usos, a desigualdade social estrutural e as políticas habitacionais que não dão conta de integrar satisfatoriamente as pessoas na cidade⁴ estimulam a irregularidade fundiária⁵ e geram uma série de conflitos.

Essas cidades excludentes são configuradas a partir da complexa interação entre gestores públicos e agentes econômicos que, mesmo com o advento da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, agem em bases tecnocráticas e proprietárias por meio de um planejamento urbano supostamente neutro.

Os Movimentos Sociais e demais sujeitos coletivos também fazem parte da dinâmica de produção da cidade, ao denunciar e resistir às imposições do Estado e do mercado.

¹ Trecho de carta escrita por morador da ocupação do bairro Fazendinha à juíza que concedeu a liminar de Reintegração de Posse da área.

² IBGE. **Censo 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

³ Em relatório divulgado pela Fundação Pinheiro em 2014, com base em dados de 2012 o déficit habitacional é de 5.792.508 de moradias, composto pela ausência total de moradia, habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo em aluguel e adensamento excessivo. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Nota técnica: déficit habitacional no Brasil: Anos 2011 e 2012**. CEI: Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/360-nota-tecnica-deficit-habitacional-no-brasil-anos-2011-e-2012/file>. Acesso em 28 out. 2014.

⁴ A exemplo do Programa Minha Casa, Minha Vida que, ordinariamente, produz conjuntos habitacionais de baixa qualidade, localizados em áreas longe dos centros e dotadas de pouco ou nenhuma infraestrutura, com unidades que não acolhem confortavelmente as famílias devido às pequeníssimas dimensões.

⁵ O Censo de 2010 identificou 6.329 aglomerados subnormais no Brasil que totalizam 3.224.529 de domicílios e abrigam 11.425.644 habitantes. Para o IBGE aglomerado subnormal é o conjunto de, no mínimo 51 unidades habitacionais carentes, que a) localizam-se em ocupação ilegal de terra (construção em terreno alheio, público ou privado) e b) possui pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes e precariedade de serviços públicos essenciais. IBGE. Censo 2010. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf. Acesso em 28 out. 2010.

Nesta realidade de embates pela apropriação da cidade e pela moradia, o sistema de justiça – composto pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público, pela advocacia, pela Defensoria Pública, pela Assessoria Jurídica Popular e pela Polícia - cumpre um papel de relevo, pois muitas vezes os conflitos são institucionalizados, seja pela judicialização, seja pela atuação extrajudicial desses diferentes atores. O resultado, com frequência, é o despejo forçado de grupos vulneráveis, não-proprietários.

A presente dissertação se propõe a estudar casos de despejos coletivos urbanos,⁶ ocorridos em Curitiba-PR e sua Região Metropolitana, que foram determinados pelo Poder Judiciário, e analisar os procedimentos e fundamentos das decisões tomadas pelo sistema de justiça, relacionando-os com as causas e consequências da exclusão socioespacial.

As principais inquietações que ensejam resposta são: 1) Quais foram os argumentos e procedimentos utilizados pelos atores do sistema de justiça, em casos de conflitos fundiários urbanos coletivos, que foram judicializados e resultaram na violação do direito à moradia de grupos vulneráveis, mediante despejo forçado, em Curitiba-PR e Região Metropolitana? 2) Como os temas relacionados à cidade, à justa distribuição das pessoas no espaço e à moradia relacionam-se com os casos analisados e qual a percepção que prevalece, no sistema de justiça, sobre eles?

A hipótese é a de que o sistema de justiça, nas situações selecionadas, teve uma atuação insuficiente na garantia do direito à moradia. No mínimo, não soube conduzir adequadamente os conflitos; no limite, descumpriu a Constituição⁷ e, mais importante, contribuiu para a manutenção da desigualdade socioespacial.

O método escolhido é o da conjugação da pesquisa teórica – realizada por meio da revisão bibliográfica de obras que versam sobre sistema de justiça, direitos à moradia e à cidade e os temas relacionados com os casos escolhidos – com a pesquisa empírica, realizada a partir da análise de processos judiciais e da observação de notícias veiculadas na mídia, que em certa medida afirmam a

⁶ Cumpre esclarecer, desde já, que a escolha pelo termo “despejo” se dá pelo fato de ser essa a expressão utilizada pelas normativas nacionais e internacionais que tratam de remoções forçadas de grupos de uma determinada área urbana. O termo despejo, na técnica jurídica comum, diz respeito a ações judiciais relativas à locação. No entanto não é com esse sentido que é utilizado neste trabalho.

⁷ O direito à moradia ingressou no rol dos direitos fundamentais do artigo 6º da Constituição Federal após a Emenda Constitucional nº 26/2000. O direito à cidade, embora não expressamente previsto no texto constitucional, é direito fundamental e decorre da leitura conjunta da Constituição e do Estatuto da Cidade, editado em 2011.

prevalência da propriedade privada e a necessidade de manutenção de certa ordem urbanística.

Foram selecionados, como objeto deste estudo, três casos emblemáticos que permitem a discussão sobre as funções e as responsabilidades do sistema de justiça nos conflitos fundiários urbanos, além de serem representativos de controvérsias centrais e rotineiras, as quais serão objeto da presente dissertação, a exemplo da mercantilização da moradia e das cidades, a exclusão socioespacial, a ambientalização dos conflitos sociais, a preponderância do direito de propriedade, o descumprimento da função social da propriedade por particulares e pelo Estado e a violência policial.

A intenção é abordar as questões teóricas tendo como ponto de partida e pano de fundo as situações concretas e os processos judiciais correspondentes. Serão anexadas, ao final deste trabalho, as peças que contém os elementos mais significativos para o desenvolvimento conceitual do trabalho.

Ao tratar do comportamento de cada uma das figuras, em especial do Poder Judiciário e do Ministério Público, tem-se em mente que tais instituições são contraditórias, possuem divergências internas, posicionamentos, concepções e atuações muito distintas ante situações análogas. Obviamente não são órgãos monolíticos, guiados por um único posicionamento ou expressão coerentes em todas as situações. Pelo contrário, os processos revelam as diferenças internas a cada um desses agentes.⁸

Essas assimetrias resultam da autonomia funcional de seus membros, da dinamicidade e complexidade próprias dessas instituições, que são, ao fim e ao cabo, reflexo da realidade. Cada magistrado ou promotor possui um entendimento, que pode ou não se coadunar com os posicionamentos institucionais majoritários ou mais recorrentes.

Compreende-se que o Estado, de forma mais ampla, em toda a sua estrutura, não é um bloco homogêneo no qual apenas uma posição ou atitude

⁸ Em um dos casos, por exemplo, o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou Ação Civil Pública requerendo a desocupação das áreas. Em contrapartida, em outro, o mesmo órgão emitiu parecer com densa argumentação no sentido de ser inviável a remoção dos ocupantes, ao menos nos termos em que estava se delineando.

prevalece,⁹ e que há espaços de disputas políticas, ideológicas, jurídicas e técnicas, inclusive acerca do papel que cada agente estatal deve cumprir.

Agregam-se a estas discussões o fato de o Poder Judiciário estar cada vez mais¹⁰ e ser cada vez mais acionado para dirimir conflitos coletivos envolvendo direitos sociais. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dão conta de que o número de processos que ingressam no sistema cresce a cada ano¹¹ e perceptível que há um aumento da intervenção dos juízes, promotores e advogados em casos de conflitos fundiários no Brasil.¹²

Porém, isso não significa que estamos diante de um fenômeno de democratização de acesso à justiça. Ao contrário, há ainda certa desconfiança no Judiciário.¹³ Embora os motivos de tal situação não estejam claros, sendo necessária uma pesquisa apenas para investigar esse ponto, é possível esboçar algumas razões, tais como a dificuldade de acesso ao Poder Judiciário, material e

⁹ Na esteira da interpretação de Gramsci, que ampliou a noção marxista de Estado e incluiu na superestrutura não apenas mecanismos de dominação e manutenção do *status quo*, mas também outras manifestações difusoras de outras hegemonias: "Portanto, o Estado me sentido amplo, com 'novas determinações', comporta duas esferas principais: a *sociedade política* (que Gramsci também chama de 'Estado em sentido estrito' ou 'Estado-coerção'), que é formada pelo conjuntos de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas e policial-militar; e a *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização matéria da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc.". COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p. 76.

¹⁰ Explica Sadek: "O Judiciário tem, cada vez mais, ocupado um lugar central na arena pública. Seu papel como instituição política e como órgão encarregado de prestação de serviços tem sido objeto de discussão". SADEK, Maria Tereza et al. O Judiciário e a prestação da justiça. In: SADEK, Maria Tereza. **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 13.

¹¹ O relatório "Justiça em Números 2014", do CNJ, aponta que no decorrer de 2013 ingressaram na Justiça Estadual do país inteiro 20,3 milhões de novos processos e que houve um crescimento de 13% em relação à 2009, numa média anual de crescimento de 3% ao ano. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2014: ano-base 2013**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf. Acesso em 05 nov. 2014.

¹² Para Darci Frigo, coordenador da Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos: "à medida que o Estado, através dos Poderes Executivo e Legislativo, não soluciona de forma adequada essa problemática social, os conflitos sociais tendem a desaguar no Poder Judiciário através de um constante processo de judicialização". UNISINOS, Instituto Humanitas. **Conflitos fundiários e urbanos: "O Judiciário está sendo cada vez mais demandado"**: Entrevista especial com Darci Frigo. 2014. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/528890-conflitos-fundiarios-e-urbanos-o-judiciario-esta-sendo-cada-vez-mais-demandado-entrevista-especial-com-darci-frigo>>. Acesso em 28 out. 2014.

¹³ De acordo com o índice de confiança social nas instituições, formulado e apurado todos os anos pelo Ibope, em 2013 a confiança no Poder Judiciário foi de 43, em uma escala de 0 a 100, enquanto que a confiança nas forças armadas foi de 71% e nas Igrejas de 76%. IBOPE. **Cai a confiança dos brasileiros nas instituições**. Notícia publicada em 02 ago. 2013. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>. Acesso em 07 jul. 2014.

simbolicamente, e a falta de transparência desse poder, que, comparado aos outros, é o menos democrático e o menos permeável.

Os casos escolhidos revelam que o sistema de justiça, em regra, é incapaz de atuar de forma eficaz diante de conflitos coletivos. Os operadores do Direito em geral, ainda presos ao modelo liberal burguês de separação das funções do Estado e da lógica racional-dedutiva, que visa proteger a coesão do sistema jurídico e garantir a segurança jurídica dos proprietários,¹⁴ não possuem capacitação técnica e política para lidar com situações que envolvem uma pluralidade de pessoas vulneráveis que estão na iminência de ter direitos fundamentais violados pelo próprio Estado, como é o caso de despejos coletivos de populações pobres.¹⁵

Há a impressão de que os juízes não se sentem partícipes pela construção permanente da Constituição e pela promoção dos direitos fundamentais, creditando tal responsabilidade a qualquer outra instituição que não o Judiciário. Mesmo nos casos em que o magistrado não deferiu a liminar de plano e oportunizou a defesa prévia dos ocupantes, ou aceitou os pedidos de designação de audiência de conciliação, o resultado final foi a violação do direito à moradia sem qualquer solução justa do ponto de vista dos moradores e de um ordenamento territorial não excludente. Ocorre que os despejados de hoje são os ocupantes de outro terreno e, amanhã, réus no próximo processo de reintegração de posse.¹⁶

José Eduardo Faria expõe que o Judiciário (e aqui ampliamos esse entendimento para todo o sistema de justiça), ao tratar cada conflito isoladamente, sem analisar suas causas estruturais e possíveis soluções, não resolve o problema e aumenta a possibilidade de novas contendas.¹⁷

¹⁴ FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflito**: os juízes em face dos novos Movimentos Sociais. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

¹⁵ Isso decorre, inclusive, do ensino jurídico praticado nas escolas de direito.

¹⁶ A suposta solução recria o problema: “a burguesia tem apenas um método para resolver à sua maneira a questão da habitação – isto é, resolvê-la de tal forma que a solução produza a questão sempre de novo”. ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação**. Lisboa: Avante, 1994, p. 76.

¹⁷ FARIA, José Eduardo. O Judiciário e o desenvolvimento sócio econômico. In: FARIA, José Eduardo (Org.) **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 18. De acordo com o autor: “O aparecimento de inúmeros movimentos corporativos, religiosos e comunitários bem organizados, desafiando a rigidez lógico-formal dos sistema jurídico e judicial mediante a politização de questões aparentemente técnicas, procurando assim novos direitos a partir de fatos políticos, abriu caminho para práticas contraditórias que comprometem o ordenamento vigente a partir da discussão de problemas específicos – entre eles as relações entre capital e trabalho, entre locadores e locatários, entre proprietários e invasores, entre produtores e consumidores, etc. Tais práticas costumam exigir respostas rápidas e pragmáticas por parte do Estado – respostas essas que dispersam os conflitos socioeconômicos sem, contudo, resolvê-los efetivamente a partir de suas causas estruturais. Na medida em que o Judiciário tende a tratar cada problema desses como uma

Exemplo desse tipo de atuação é o argumento contido na sentença proferida no processo de despejo do bairro Fazendinha, objeto do primeiro capítulo deste trabalho. Diante do alerta do Ministério Público de que a moradia dos ocupantes deveria ser preservada, o magistrado argumenta que o promotor deveria cobrar do Município o planejamento e a urbanização da área, como se não coubesse também ao Judiciário tomar qualquer medida nesse sentido ou que não fosse ele também responsável pela concretização do direito à moradia daquelas pessoas. Após o cumprimento da liminar de reintegração de posse, os moradores ocuparam a calçada da rua por quatro meses, o que gerou novo processo e novo despejo. Evidentemente a situação não foi resolvida e originou um novo conflito.

Outro ponto relevante que perpassa este trabalho é o do mito da neutralidade das decisões ou, melhor dizendo, da suposta ausência de influência da visão de mundo ou das escolhas pessoais nas decisões judiciais.

A concepção tradicional da atividade jurisdicional, apegada à lei e ao dogmatismo jurídico, prega que o julgador deve ser neutro e imparcial, analisar a situação que tem diante de si ignorando suas preferências, opções político-ideológicas e as qualidades das partes. Deve julgar de olhos vendados e bem distante dos litigantes.

Tal entendimento precisa ser desconstruído. É muito difícil que os juízes se libertem totalmente de todas as suas concepções e paixões e, muito embora declarem que estão atuando com imparcialidade, nos estritos termos da lei, há motivações e escolhas que influenciam seus julgamentos. E o problema não é exatamente o fato de julgar de acordo com certas convicções, mas de fazê-lo sem explicitar tais motivos, na tentativa de dotar o julgamento de aparente isenção.

Duncan Kennedy, autor vinculado à Escola *Critical Legal Studies*,¹⁸ explica que os juízes sempre negam, no sentido comum do termo, que estejam atuando por

questão isolada, essa dispersão acarreta a própria ampliação e a posterior fragmentação de suas funções judicantes”.

¹⁸ O movimento a partir do qual teve início a escola dos CLS surgiu nos fins da década de 1970 em uma conjuntura de agitação política nos Estados Unidos. Uma nova geração de professores e estudantes de direito, que teve contato com a luta pelos direitos civis, com a militância contra a Guerra do Vietnã e outros acontecimentos importantes para a história dos EUA e do mundo, passou a questionar a ciência jurídica e o ensino jurídico tradicionais, alicerçados nas noções de neutralidade, objetividade, técnica e ausência de influência da política no direito. Na combinação entre marxismo, realismo jurídico norte-americano e outras correntes do pensamento crítico, mesmo com trabalhos e perspectivas bastante distintas, esses sujeitos convergiam para a mesma constatação: a pretensa objetividade e neutralidade do discurso jurídico são, na verdade, máscaras que encobrem o verdadeiro papel do direito de mantenedor de um sistema político e econômico.

motivos ideológicos. Afirmam explicitamente que o resultado foi alcançado seguindo procedimentos interpretativos impessoais, que excluem a influência de suas preferências. No entanto, não é isso o que ocorre. Para o autor, os juízes possuem um comportamento estratégico na interpretação e aplicação do Direito, que se dirige a um fim específico, na defesa de um ponto de vista ideologicamente bem delimitado, mas que não é declarado.¹⁹

José Rodrigo Rodriguez, ao tratar do que denomina de “zonas de autarquia”, defende que as decisões judiciais no Brasil não são racionalmente fundamentadas, uma vez que argumentos de autoridade e conceitos naturalizados são invocados para justificar o posicionamento previamente adotado pelo julgador:

Uma observação importante: será rara a ocasião em que os organismos de poder afirmem simplesmente —Decido assim porque eu quero ou — Decido desta forma porque é a melhor coisa a se fazer. É de se esperar que esteja presente alguma forma de falsa fundamentação cujo objetivo seja conferir aparência racional a decisões puramente arbitrarias.²⁰

Necessário, portanto, ter em vista que, na maioria dos casos, não há neutralidade nas decisões judiciais, tampouco no posicionamento dos membros do Ministério Público e dos demais agentes do Estado – na maioria das vezes as escolhas são previamente definidas e os argumentos jurídicos utilizados de forma a justificá-las – e que eles possuem responsabilidade política e compromisso com os efeitos concretos de suas ações.

Na tentativa de problematizar todos esses pontos, o presente trabalho divide-se em quatro capítulos.

O primeiro versa sobre a estrutura do sistema de justiça no Brasil, o direito à moradia e sua violação mediante despejos forçados, e a forma pela qual as demandas coletivas por moradia ingressam nesse sistema. A primeira parte, descritiva, que aborda a história de cada componente do sistema, é necessária para compreender suas atuais configurações e as formas como interagem.

¹⁹ KENNEDY, Duncan. **Izquierda y derecho**: ensayos de teoria jurídica crítica. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.

²⁰ RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV, 2013, p. 58. Segundo Daniel Zugman, esse conceito é utilizado por José Rodrigo Rodrigues “para demonstrar que, mesmo em sociedades democráticas, há decisões jurídicas que são tomadas de modo puramente arbitrário, sem se preocupar em demonstrar os raciocínios dogmáticos que pautam a tomada de decisão.” ZUGMAN, Daniel Leib. **Processo de Concretização Normativa e Direito Tributário**: transparência, justificação e zonas de autarquia do sigilo fiscal. 2014. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014, p. 7.

Os capítulos seguintes se referem, cada um, a um caso jurídico concreto.

O segundo capítulo, intitulado “Pobreza na cidade e violência policial: a proteção à propriedade privada” busca, a partir da análise do processo judicial e político que resultou em dois despejos, no Bairro Fazendinha, em Curitiba-PR, trabalhar os temas da pobreza nas cidades, da desigualdade socioespacial, do direito à cidade e da possível intersecção entre Direito Civil e Penal, representada pelo uso da força policial para proteção da propriedade privada.

O terceiro capítulo, denominado “Metropolização e o aparente conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente”, tem como ponto de partida os despejos ocorridos na cidade de Piraquara, Região Metropolitana de Curitiba, que permitem a abordagem do histórico da questão habitacional, sua relação com o processo metropolização das cidades brasileiras e o aparente conflito entre o exercício do direito à moradia e proteção ambiental. Os conflitos possibilitam, ainda, demonstrar como a propriedade, tal como é configurada no ordenamento jurídico e concebida pela sociedade, se coloca como um obstáculo para a concretização do direito coletivo à moradia.

O quarto capítulo, que leva o título “O poder público e a função social da propriedade”, analisa os despejos de moradores da Vila Zippin, localizada em São José dos Pinhais, também na Região Metropolitana de Curitiba, em que famílias foram removidas de terreno pertencente à União. Neste caso, a figura do Estado proprietário motiva algumas reflexões sobre a função social da propriedade pública, o uso dos argumentos de defesa da “ordem urbanística” comumente utilizados para violar o direito à cidade e as possibilidades alternativas de acesso à moradia.

Nesse sentido, buscar-se-á demonstrar como as lutas dos Movimentos Sociais contribuíram significativamente para avanços legislativos e para aberturas nos espaços institucionais sem, todavia, deixar de constatar que a conjunção da atuação estatal com o poder dos proprietários ainda é bastante forte, impedindo a concretização dos direitos à moradia e à cidade.

1 O SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL E O DIREITO À MORADIA

1.1 A configuração do sistema de justiça brasileiro

*Gostaria que a senhora conhecesse a fundo esta situação ou andasse pelo menos perto desta área para (que) a senhora conhecesse a situação das pessoas que estão numa situação precária.
Milton P. dos Santos²¹*

O conceito de sistema de justiça aqui adotado é aquele relativo ao complexo de instituições responsáveis pela atividade jurisdicional do Estado, por “zelar” pela justiça, que estão direta ou indiretamente relacionados ao Poder Judiciário e que criam, interpretam, aplicam, difundem e dão eficácia ao Direito. Trata-se do próprio Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, e da advocacia, pública e privada.

Tal noção decorre da Constituição que elenca, no seu Capítulo IV, as funções essenciais da Justiça, quais sejam, o Ministério Público, a advocacia pública e privada e a Defensoria Pública.

A confirmar essa assertiva, o documento denominado “II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo”, firmado em 2009 pelos presidentes das duas casas do Congresso Nacional, pelos chefes dos Poderes Executivo e Judiciário, também deixa clara a ideia de sistema de justiça como conjunto de instituições ligadas à prestação jurisdicional.²²

Além dos sujeitos arrolados na Constituição, acrescenta-se a esse arranjo a Polícia, que geralmente cumpre à força as determinações dadas pelos juízes, e a Assessoria Jurídica Popular, que apoia, jurídica e politicamente, os Movimentos Sociais.

Neste primeiro momento, almeja-se tão somente o relato da estrutura do sistema de justiça, para estabelecer as bases das discussões que se seguem. Buscar-se-á realizar um breve relato da história institucional das partes que o compõem para compreender a sua atual organização.

²¹ Trecho da carta escrita por Milton P. dos Santos, morador da ocupação do bairro Fazendinha, à juíza que concedeu a liminar de Reintegração de Posse da área.

²² BRASIL. Ministério da Justiça. **II Pacto Republicano**: por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZSvc.asp?DocumentID={EB3F948A-4E8D-4B1B-891F-822348A826E5}&ServiceInstUID={74528116-88C5-418E-81DB-D69A4E0284C0}>. Acesso em 05 nov. 2014.

Maria Tereza Sadek, em pesquisa empírica realizada por meio de entrevistas com a população em geral e com os trabalhadores do Direito, relata que, embora o sistema de justiça seja conformado por um complexo de agentes, o Poder Judiciário se sobressai diante dos demais na visão da sociedade, uma vez que é o órgão que irá dar a palavra final e, supostamente, dirimir os conflitos.²³

A organização judiciária no Brasil remonta ao período colonial, quando, sob as Ordenações Manuelinas, decretadas em 1521, Capitães e Governadores de cada Capitania tinham poder e autonomia para organizar a atividade de julgar os conflitos locais.²⁴

A administração da justiça estava entregue aos senhores donatários, que faziam as vezes de juízes e exerciam amplamente a jurisdição civil e criminal. Com o surgimento dos Governadores-Gerais, quando as capitanias se transformaram em províncias, houve a criação de uma justiça colonial. Com o aumento dos conflitos houve um alargamento da quantidade de funcionários e autoridades da justiça e a organização judiciária no Brasil reproduzia a estrutura portuguesa.²⁵ Para Antônio Carlos Wolkmer, a administração da justiça, nesse período, atuou como instrumento de dominação colonial, pois “o governo imperial favoreceu a emergência de uma elite de funcionários reais que ocupava um espaço estratégico no processo de dominação política, exploração econômica e controle institucional”.²⁶

A Constituição do Brasil independente, de 1824, previu a existência de quatro poderes, Executivo, Legislativo, Moderador e Judicial, e dispôs que o último seria independente e composto por juízes e jurados, organizado em três graus de jurisdição, com unidade e atuação em todo o território nacional, estrutura que se manteve praticamente intacta durante todo o Império.²⁷ Previu, ainda, o Superior

²³ “Como afirmamos, o sistema de justiça é mais amplo do que o Poder Judiciário. A rigor, o juiz é apenas uma peça de um todo maior. O sistema de justiça envolve diferentes agentes: o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia; funcionários de cartório; o promotor público e, por fim, o juiz. (...). Para a maior parte da população a figura do juiz resume todo o sistema de justiça. O Judiciário é percebido não apenas como o poder que profere sentenças, julgando, mas, também, como uma instituição responsável por fornecer respostas às mais variadas demandas por justiça. Atribui-se ao juiz amplas funções: iniciar uma questão, identificar o culpado, prendê-lo, puni-lo e reparar o mal”. SADEK, Maria Tereza. O sistema de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de pesquisas sociais, 2010, p. 9-11.

²⁴ NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil**: crônica dos tempos coloniais. Vol. I. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000, p. 6-7.

²⁵ WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 84-85.

²⁶ WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito**... p. 95.

²⁷ SALAZAR, Alcino. **Poder Judiciário**: bases para reorganização. São Paulo: Forense, 1975, p. 58-59.

Tribunal de Justiça, criado efetivamente por lei apenas em 18 de setembro de 1828.²⁸

Com a Proclamação República as províncias se transformaram em Estados que deveriam elaborar suas próprias Constituições e, a partir do estabelecimento de uma jurisdição única, sem a figura do contencioso administrativo, houve a cisão da justiça em Estadual e Federal.²⁹ Antes da promulgação da Constituição de 1891, o Decreto nº 848 de 1890 criou o Supremo Tribunal Federal, que substituiu o Superior Tribunal de Justiça,³⁰ e a nova Carta, na sua exposição de motivos, reposicionou a magistratura e a justiça como instituições autônomas.³¹ Estabeleceu, ainda, que a Justiça Federal teria competência específica e normas processuais federais, enquanto que justiça estadual teria competência geral e normas processuais estaduais. Os tribunais de segunda instância não funcionaram de fato, e o STF exerceu a competência a eles atribuída.³²

Quarenta anos depois, em 1932, o governo de Getúlio Vargas criou uma comissão para a elaboração de uma nova Constituição e o Poder Judiciário foi objeto de intensos debates.³³ Na Constituição de 1934 foi mantida a divisão entre Justiça Estadual e Federal e a distribuição de competências anterior, exceto para legislar sobre matéria processual, que voltou a ser da União, e houve ampliação das funções atribuídas ao Supremo Tribunal.³⁴

Em 1937, com um viés autoritário, a nova Constituição reduziu significativamente a estrutura do Judiciário com a extinção da Justiça Federal. Mantiveram-se apenas o Supremo Tribunal, os juízes e tribunais dos estados, do Distrito Federal e dos territórios e os juízes e tribunais militares³⁵. Destacam-se, nesse período, a entrada em vigor do atual Código Penal em 1940 e a reunificação do processo civil em 1939.

²⁸ VIEIRA, João Alfredo Medeiros. **Notas para a história do Poder Judiciário em Santa Catarina**. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura, 1981, p. 43.

²⁹ NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência**. Vol. II – República. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000, p. 19.

³⁰ MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma história do Judiciário no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009, p. 231.

³¹ Dizia a exposição de motivos: “A Magistratura que agora se instala no país graças ao regime republicano, não é um instrumento cego ou mero intérprete na execução dos atos do Poder Legislativo”. VIEIRA, João Alfredo Medeiros. **Notas para a história...** p. 151.

³² SALAZAR, Alcino. **Poder Judiciário: bases para reorganização**. São Paulo: Forense, 1975, p. 65.

³³ SALAZAR, Alcino. **Poder Judiciário: bases...** p. 74.

³⁴ SALAZAR, Alcino. **Poder Judiciário: bases...** p. 86.

³⁵ MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma história...** p. 253.

Em 1946, retornou-se ao sistema de divisão entre Justiça Estadual e Federal, ampliou-se novamente a competência do STF e foram estabelecidas normas minuciosas, no âmbito estadual, sobre divisão e organização judiciária, condições de ingresso na magistratura, competências, etc., deixando pouco a ser regulamentado pelas Constituições estaduais.

Com o advento do golpe militar, em 1964, houve uma ampliação formal, na Constituição de 1967, da competência da Justiça Federal e foram adotados novos critérios de repartição de competências. A ditadura militar, que se estendeu por vinte anos, inibiu o Poder Judiciário e todas as instituições democráticas. Os Atos Institucionais, editados pelo Poder Executivo, limitaram a competência dos tribunais e retiraram a autonomia do Judiciário. O AI-5, que marcou o acirramento e o aumento da violência do regime, determinou que as restrições aos direitos civis e políticos impostas aos membros do Legislativo poderiam se estender aos magistrados, extinguiu as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade e autorizou a cassação de juízes. A Carta de 1967 excluiu expressamente, em seu artigo 173, a possibilidade de apreciação, pelo Judiciário, dos chamados “atos revolucionários”.

Após intensas lutas pela redemocratização e de um processo constituinte turbulento e contraditório,³⁶ em 1988 foi promulgada a atual Constituição que instituiu uma série de garantias relacionadas à prestação jurisdicional, previu a independência e autonomia do Poder Judiciário e seus membros, conferindo-lhes novamente as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. O Supremo Tribunal Federal se configurou como órgão responsável, por excelência, pela guarda da Constituição, criou-se o Superior Tribunal de Justiça, ficou mantida a divisão da justiça em Federal e Estadual e foram criados cinco Tribunais Regionais Federais de segunda instância.³⁷

O Ministério Público, por sua vez, surgiu no Brasil no século XVII, mais precisamente em 7 de março de 1609, quando se criou, sob as Ordenações Filipinas, os cargos de “Procurador dos feitos da Coroa, Fazenda e Fisco” e de

³⁶ Sobre o assunto, interessante o relato de José Gomes da Silva sobre os trabalhos constituintes relativos à Reforma Agrária. SILVA, José Gomes da. **Buraco negro**: a reforma agrária na Constituinte de 1987/1988. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. Até então a segunda instância da Justiça Federal ficava a cargo do Tribunal Federal de Recursos, que tinha competência em todo o território nacional.

³⁷ NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência**. Vol. II... p. 105.

“Promotor da Justiça”.³⁸ Naquele momento sua competência se limitava a coibir a interferência da Jurisdição Eclesiástica na Jurisdição Civil. De acordo com Sauwen Filho, a estrutura do Ministério Público ali delineada foi pouco alterada durante três séculos.³⁹

Em 1818, uma Lei determinou o funcionamento de promotores de justiça em cada umas das Relações e Comarcas, mas, a conjuntura política do país e a ausência de pessoas com formação jurídica capazes de exercer as funções faziam com que as atividades e estrutura do órgão fossem deficientes. Roberto Lyra cita declaração de Pimenta Bueno em que afirma que o Ministério Público “assim como quase todas as nossas instituições, por ora é incompleto, sem centro, sem ligação, sem unidade, inspeção e harmonia”.⁴⁰

A Constituição de 1822, em sua curta vigência, foi a primeira a reconhecer o Ministério Público como instituição⁴¹ e a Carta de 1824 o abordou brevemente na passagem em que tratava do Procurador da Coroa e Soberania Nacional.

Em 1838, por meio do Aviso Imperial de 18 de setembro, firmou-se na legislação que os promotores de justiça seriam “fiscais da lei” e, em 1841 o Decreto nº 261 de 3 de dezembro, inseriu um capítulo dedicado ao Ministério Público no Código de Processo Criminal. No entanto, com a existência do Poder Moderador, a consequente concentração de poder no Executivo, e a possibilidade de o Poder Judiciário indicar seus membros, o Ministério Público não tinha autonomia e independência para atuar.

Com o advento da República a instituição se fortaleceu, adquirindo autonomia funcional e administrativa formais, mas ainda se manteve ligada e quase que subordinada aos poderes Executivo e Legislativo. No período que se seguiu, com as Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969 a situação pouco ou quase nada se alterou.

Foi apenas com a Constituição de 1988 que o Ministério Público se delineou tal como o conhecemos, concebido como permanente e essencial à função

³⁸ SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 112.

³⁹ SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro...** p. 112.

⁴⁰ BUENNO, Pimenta *apud* LYRA, Roberto. **Teoria e prática da promotoria pública**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1989, p. 21.

⁴¹ SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro...** p. 114.

jurisdicional do Estado, regida pelos princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional.⁴²

Eduardo Ritt explica que, atualmente, o Ministério Público é equiparado aos demais poderes e passa a integrar o sistema dos freios e contrapesos do Estado brasileiro, ocupando uma das funções mais essenciais da soberania nacional.⁴³

A partir de 1988, sob o regime democrático e de proteção dos direitos individuais e coletivos, na busca pela construção de uma sociedade justa, livre e solidária, incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e individuais indisponíveis.

Especificamente com a inclusão, pela Emenda Constitucional nº 26/2000, do direito à moradia no rol dos direitos sociais previsto no artigo 6º da Carta Magna, a instituição passou a ter a incumbência de zelar pela sua efetivação. E atualmente é relevante seu esforço em cumprir esse desígnio, a exemplo da existência de estruturas (promotorias especializadas ou órgãos auxiliares, como centros de apoio) no interior do Ministério Público de alguns Estados com atribuição específica em direito à moradia e à cidade.⁴⁴

A advocacia, por seu turno, é considerada, pelo artigo 183 da Constituição Federal, “indispensável à administração da justiça”. A primeira menção relativa à sua organização no Brasil se deu com as Ordenações Filipinas, que estipulavam a duração do curso de Direito, as responsabilidades e obrigações dos advogados, dentre outros aspectos.

No período colonial o exercício da profissão era relativamente livre, pois apesar de as Ordenações preverem que apenas poderiam advogar aqueles que cursaram Direito, o Alvará Régio de 24 de julho de 1713 estabeleceu que “qualquer

⁴² “A Constituição Federal de 1988, denominada ‘Constituição cidadã’, e de nítido caráter democrático, eis que rompe com o regime político anterior, deu nova feição ao Ministério Público, estruturando-o com uma série de garantias e prerrogativas destinadas a propiciar desempenho satisfatório na defesa dos interesses da sociedade, inclusive contra os próprios órgãos do Estado”. MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988. **Revista da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 2, p.46-89, 2012. ISSN 2316-6959.

⁴³ RITT, Eduardo. O Ministério Público Brasileiro e sua Natureza Jurídica: uma Instituição com Identidade Própria. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). Ministério Público: Reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010, p. 13-42 *apud* SOUZA, Luciano Machado de. **O Ministério Público e a defesa da constituição e da democracia**. 234f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011, p. 49.

⁴⁴ Como o Ministério Público paranaense, que instituiu em 2011 o Centro de Apoio às Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (www.urbanismo.mppr.mp.br) e do Ministério Público de São Paulo, que possuiu o Centro de Apoio de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente).

pessoa idônea, ainda que não seja formado, tirando Provisão” também poderia fazê-lo. Assim surgiu a figura do provisionado, que foi extinta apenas em 1994, com o Estatuto da Advocacia.⁴⁵

Com o início dos debates constituintes de 1824 foram travadas discussões acerca da criação de cursos de Direito no Brasil, fundamentais para a consolidação da advocacia no país. As primeiras faculdades foram criadas em Olinda e São Paulo em 1828 e formavam a alta burocracia do país. É nesse sentido o relato histórico produzido pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB):

O Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Academia de São Paulo, que começou a funcionar em 1º de março de 1828 e o Curso de Ciências Jurídicas e Sociais de Olinda, inaugurado em 15 de maio de 1828, representaram marcos referenciais da nossa história, cujo propósito era a formação da elite administrativa brasileira.⁴⁶

Outro marco para a advocacia foi a instalação, em 1843, do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), que tinha por objetivo constituir a OAB, o que efetivamente ocorreu apenas 1930.⁴⁷ Segundo Paulo Luiz Netto Lôbo, este foi o marco do início da regulação da atividade no Brasil, com a exigência de formação universitária específica.⁴⁸

Em 1964, a OAB recebeu a notícia do golpe militar com entusiasmo e comemorou a derrocada das “forças subversivas”. No entanto, com o passar dos meses, ao perceber a instalação de um regime de exceção no país, passou a se opor a ele. O primeiro ato nesse sentido foi a decisão, em junho de 1964, pela manutenção da autorização para o exercício da advocacia aos profissionais que tiveram seus direitos cassados pela ditadura. A partir de então, a Ordem, com todas as contradições e limites, foi relevante para os movimentos de resistência.⁴⁹

Com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Advocacia,⁵⁰ ficaram estabelecidas as bases atuais da organização da advocacia Brasileira e a

⁴⁵ LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 6-7.

⁴⁶ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **História da OAB**: Antecedentes históricos. Disponível em: <http://www.oab.org.br/historiaoab/antecedentes.htm>. Acesso em 20 nov.

⁴⁷ INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. **Instituto dos advogados brasileiros**: 150 anos de história 1843-1993. Rio de Janeiro: Destaque, 1995, p.16.

⁴⁸ LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Comentários...** p. 8.

⁴⁹ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **História da OAB**: Estado de Exceção. Disponível em: http://www.oab.org.br/historiaoab/estado_excecao.htm. Acesso em 20 nov.

⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 8906**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil. Publicada em 04 de julho de 1994. Brasília.

diferenciação entre a advocacia privada e a advocacia pública. Esta última é responsável pela representação judicial e extrajudicial da União, Estados e Municípios e da Administração Pública Direita e Indireta nessas três esferas.

No que toca à assistência judiciária aos pobres, ela é formalmente prevista em nosso ordenamento desde a Constituição de 1934, com o hiato apenas na Carta de 1937.⁵¹ No entanto, Alexandre Lobão Rocha indica que em 1897 houve a institucionalização da assistência judiciária por meio do Decreto nº 2457/1897, que oficializou a prática que vinha ocorrendo há vinte anos por meio do IAB, e estabeleceu que os beneficiários seriam os pobres “incapazes de pagar as custas processuais por insuficiência de renda para as necessidades ordinárias”.⁵²

A Constituição Federal de 1988 consolidou e ampliou tal garantia, estabelecendo em seu artigo 5º, inciso LXXIV que “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. A expressão assistência jurídica integral, presente no texto atual, é mais ampla e densa do que simplesmente assistência judiciária, presente nas cartas anteriores. Barbosa Moreira destaca a distinção, explicitando que a alteração “importa notável ampliação do universo que se quer cobrir”.⁵³ E a Defensoria Pública é o órgão público, por excelência, responsável por efetivar tal comando.

O artigo 134 da Constituição dispõe que a Defensoria Pública é instituição permanente, função essencial à justiça, dotada de autonomia funcional e administrativa, incumbindo-lhe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e defesa judicial e extrajudicial, em todos os graus, de direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

A Lei complementar nº 80/1994, que regulamentou a Defensoria Pública da União, dispõe, em seu artigo 1º que

Art. 1º. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos

⁵¹ CESAR, André. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá: Editora UFMT, 2002, p. 74.

⁵² ROCHA, Alexandre Lobão. **A exclusão legal da população carente**. Brasília: Thesaurus, 2009, p. 98.

⁵³ MOREIRA, Barbosa *apud* LENZA, Pedro. Assistência Jurídica, integral e gratuita e o fortalecimento da Defensoria Pública na Reforma do Judiciário. In: ALARCÓN, Pietro de Jesús; LENZA, Pedro; TAVARES, André Ramos. **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Método, 2005, p. 493.

necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal⁵⁴

Nota-se que o constituinte e o legislador infraconstitucional conferiram grande importância à instituição e atribuíram-lhe ampla gama de possibilidades ao prever a atuação judicial e extrajudicial e a promoção e defesa de direitos individuais e coletivos. Cumpre ao órgão difundir e garantir direitos das populações mais pobres, ampliar o acesso à justiça quantitativa e qualitativamente e aprofundar a democracia no Brasil.

Não obstante exista o comando constitucional de implementação de Defensorias Públicas em todo o território nacional, apenas recentemente passou a existir em todos os Estados da Federação, o que expõe um problema não apenas jurídico, mas político.⁵⁵ A do Paraná, por exemplo, foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 136/2011, que estabeleceu sua Lei Orgânica, e os primeiros defensores tomaram posse em outubro de 2013⁵⁶ (por esse motivo, não há participação da instituição nos casos aqui estudados, uma vez que são anteriores à existência do órgão no Estado). Além disso, ainda há um déficit grande no número de defensores no país inteiro e poucas são as Defensorias bem estruturadas, que possuem condições materiais de realizar suas atividades com eficiência e autonomia.⁵⁷

Em uma perspectiva próxima à da Defensoria Pública, a Assessoria Jurídica Popular é uma figura essencial, especialmente quando se trata de Movimentos Sociais, grupos e associações de luta por direitos e reconhecimento.

As décadas de 1960, 1970 e 1980, período de ditadura militar no Brasil, foram profícuas para o surgimento de grupos de advogados que atuavam na defesa de presos e perseguidos políticos, utilizando as vias jurídicas como um dos focos de

⁵⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 80**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Publicada em 12 de janeiro de 1994. Brasília.

⁵⁵ RAMOS, Glauco Gumerato. Realidade e perspectivas da assistência jurídica aos necessitados no Brasil. In: LAGUARDIA, Jorge Mario García et. al. **Acesso à Justiça e cidadania**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 33.

⁵⁶ Conforme edital nº 010/2013, disponível em:

http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Concursos/Defensor_Publico/EDITAL_102013_P_OSSE_DEFENSORES_PUBLICOS.pdf. Acesso em 18 nov. 2014.

⁵⁷ Promulgada recentemente, a Emenda Constitucional nº 80/2014, conhecida como a PEC das Defensorias, estabelece que a União, os Estados e o DF terão oito anos para dotar todas as comarcas e circunscrições de defensoria pública. Atualmente, apenas 28% das comarcas brasileiras possuem defensores, havendo um déficit de 10 mil defensores no país.

resistência.⁵⁸ Eliane Junqueira, citada por Luiz Otávio Ribas, relata que o termo “advocacia popular”, uma das facetas da Assessoria Jurídica Popular, foi cunhado na metade da década de 1980.⁵⁹

Com a redemocratização, em 1985, emergiram novos Movimentos Sociais e sujeitos coletivos que passaram a reivindicar a concretização dos direitos arduamente conquistados após o regime de exceção, positivados no processo constituinte.

Tais personagens também reconheciam a possibilidade de intervenção nas estruturas estatais, partindo da compreensão de que o Estado e o Direito seriam campos em disputa⁶⁰ e da perspectiva de que avanços poderiam ser conquistados ou, ao menos, que retrocessos seriam barrados nos tribunais e nas demais arenas. Juristas e demais intelectuais se somaram a esses grupos para, junto com eles, travar as batalhas necessárias, dentro e fora do Estado.

Por esse motivo, a Assessoria Jurídica Popular abrange não apenas a assessoria judicial tradicional, relativa à jurisdição estatal, mas inclui também, e principalmente, outras atividades de orientação, prevenção, educação popular e empoderamento de grupos oprimidos através de práticas interdisciplinares e emancipatórias.⁶¹

Todas essas atividades possuem forte conotação política – não que as demais não tenham, por óbvio também têm, mas a Assessoria Popular deixa claro sua opção ideológica – pois revelam grande preocupação com os envolvidos no conflito, com a transformação de sua consciência, de sua ação e de sua realidade:

Se é esse o sujeito “dominado”, que busca socorro na assessoria jurídica, ele já pode ser identificado como uma vítima de lesão, quando menos, da desigualdade social (...). Não há como prestar-se um serviço jurídico eficiente a um tal sujeito, por tudo isso, sem uma profunda consciência do grau de injustiça sob qual ele vive, sem um sentimento ético de indignação contra as causas desse mal, conta as irresponsabilidades que o criam e sem o domínio técnico dos remédios que, mesmo sob as limitações próprias

⁵⁸ RIBAS, Luiz Otávio. **Direito insurgente e pluralismo jurídico**: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000). 2009. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Filosofia e Teoria do Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009, p. 39-40.

⁵⁹ RIBAS, Luiz Otávio. **Direito insurgente**... p. 39.

⁶⁰ GORS DORF, Leandro. Introdução. In: TERRA DE DIREITOS (Org.). **Justiça e Direitos Humanos**: experiências de assessoria jurídica popular. Curitiba: Terra de Direitos, 2010, p. 07-08.

⁶¹ FARAH, Marcel Franco Araújo; FERREIRA, Allan Hahnemann; MIRANDA, Carla. Advertências, dificuldades e desafios da práxis da assessoria jurídica popular: uma experiência do cerrado. In ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (Org.). **Assessoria Jurídica Popular**: leituras fundamentais e novos debates. Porto Alegre: EdiPURS, 2009, p. 90-91.

do nosso instrumental de trabalho, podem lhe prestar socorro, com a urgência que toda a prevenção ou reparação da injustiça reclamam.⁶²

A Assessoria Popular se preocupa precipuamente com interesses coletivos ou individuais que possuam relevância coletiva, com a promoção e afirmação de direitos humanos e com o aprofundamento da igualdade real e da democracia.

Há, de um lado, a Assessoria Jurídica Popular Universitária, composta por estudantes e professores, na imensa maioria de Direito, mas que buscam interagir com outras áreas de conhecimento e que, normalmente, não têm uma atuação judicial e, de outro, a Assessoria Jurídica Popular praticada por advogados, advogadas e outros trabalhadores do Direito. Esses militantes se organizam em projetos de extensão, coletivos, associações, organizações não governamentais e redes⁶³ que acreditam que os serviços devem ser prestados com e para o povo,⁶⁴ com o pé na realidade com vistas a modificá-la.

Finalmente a Polícia, embora não esteja no rol das funções essenciais à justiça, não raro é quem cumpre e dá efetividade às decisões judiciais nos processos de reintegração de posse, em especial as Polícias Militar e Federal.

As Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, no Brasil Colônia, regularam as atividades de Polícia, mas a primeira organização policial profissional militarizada no Brasil foi a Guarda Real, criada em 1809.⁶⁵

Em 1831, a “Lei de 6 de junho”, que tratou da administração da justiça e da punição dos criminosos, conferiu amplos poderes às guardas nacionais e ao Chefe de Polícia, determinando que “As Autoridades Policiaes terão, a sua porta, e nos seus vestidos, um distintivo marcado pelo governo, para serem conhecidos,

⁶² ALFONSIN, Jacques Távora. Assessoria jurídica popular: breves apontamentos sobre sua necessidade, limites e perspectivas. In: ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (Org.). **Assessoria Jurídica Popular: leituras fundamentais e novos debates**. Porto Alegre: EdiPURS, 2009, p. 62-63.

⁶³ Cita-se, como exemplos, a RENAJU – Rede Nacional de Assessoria Jurídica Popular, a RENAP – Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares e a Terra de Direitos, Organização de Direitos Humanos com sede nos Estados do Paraná e do Pará.

⁶⁴ Nas palavras de Jacques Távora Alfonsin: “Trata-se, pois, de um serviço prestado muito mais ‘com’ o povo necessitado do que ‘para’ ele”. ALFONSI, Jacques Távora. Do pobre direito dos pobres à assessoria jurídica popular. In: ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (Org.). **Assessoria Jurídica Popular: leituras fundamentais e novos debates**. Porto Alegre: EdiPURS, 2009, p. 166.

⁶⁵ KURCHAIT, Marina Zminko. **Efeito Moral é o c*****: Pela desmilitarização da Polícia. 2013. 113 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/bitstream/handle/1884/35554/58.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 19 nov. 2014, p. 17.

respeitados, e obedecidos”.⁶⁶ E em outubro do mesmo ano criou-se o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, o precursor da Polícia Militar.⁶⁷

Carlos Bacila relata que apenas em 1841, com o advento da Lei nº 261,⁶⁸ se operou a reforma do Código de Processo Criminal, que a Organização Policial passou a ter um perfil próprio, com distinção das funções em polícia administrativa, preventiva e judiciária, além da criação dos cargos de Chefe de Polícia de Delegado e Subdelegado em cada Província.⁶⁹

As forças policiais apareceram pela primeira vez no texto constitucional em 1934 e, desde então, foram sofrendo alterações até chegar a sua atual estrutura.

A Constituição Federal de 1988 prevê a seguinte estrutura: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

A classificação de cada ramo da organização se dá segundo os seguintes critérios: a) pertencimento aos entes da federação (Polícia Federal, Polícias Estaduais e Guardas Municipais); b) forma de organização, dividida em Civil e Militar e c) atividade desenvolvida, quais sejam, polícia investigativa ou judicial e polícia ostensiva.

À Guarda Municipal cabe o zelo ao patrimônio municipal, à Polícia Militar estadual a atividade ostensiva e a manutenção da “ordem pública” e à Polícia Civil estadual as atividades de investigação e de inteligência. Na esfera federal só há a Polícia Federal que acumula todas essas funções no que for pertinente à União.

Os chefes de cada ramo da Polícia são indicados pelo chefe do Poder Executivo, o que impossibilita qualquer controle externo, técnico ou político, a esta nomeação. Este é um dos elementos que reflete o atrelamento histórico da Polícia Brasileira ao Executivo, identificado por Fauzi Hassan Choukr. Para o autor a

⁶⁶ BRASIL. **Lei de 6 de junho de 1831**. Dá providências para a prompta administração da Justiça e punição dos criminosos. Rio de Janeiro.

⁶⁷ KURCHAIT, Marina Zminko. **Efeito Moral é o c*****: Pela desmilitarização da Polícia. 2013. 113 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://dSPACE.c3sl.ufpr.br:8080/dSPACE/bitstream/handle/1884/35554/58.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 19 nov. 2014, p. 20.

⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 261**. Reformando o Código do Processo Criminal. Publicada em 3 de dezembro de 1841. Rio de Janeiro.

⁶⁹ BACILA, Carlos Roberto. **Polícia x Direitos Humanos**: diligências policiais de urgência e direitos humanos: o paradigma da legalidade. Curitiba: JM Editora, 2002, p. 50-51.

instituição sempre esteve vinculada ao Poder Executivo e por ele foi instrumentalizada, a exemplo do que aconteceu durante a ditadura.⁷⁰

Com o fim da ditadura, a essência e o funcionamento da organização não sofreram alterações significativas, não havendo a superação do regime policialesco. As Polícias ainda são hierarquizadas, fortemente militarizadas, agem violentamente, de forma seletiva e preconceituosa. Embora a Constituição preveja o controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público, os abusos são comuns e cometidos em todos os ramos e esferas da corporação. Tortura, abuso de autoridade, corrupção e violência são práticas institucionalizadas, arraigadas e habituais.

Após a caracterização do sistema de justiça, cabe analisar o direito à moradia e sua violação por meio dos despejos coletivos.

1.2 Direito à moradia e despejos coletivos: apropriação, propriedade e conflitos

Estou atualmente morando na invasão porque não tenho outra solução. Se realmente for despejado não tenho outro lugar para morar se não a rua. Já tentei moradia junto à Caixa Econômica sem êxito.
Elevolter de Souza⁷¹

A moradia, muito embora seja tratada como mera mercadoria no sistema capitalista, é direito fundamental, condição primeira para o exercício de outros direitos fundamentais e da personalidade,⁷² como o direito à intimidade, à alimentação, à higiene e à saúde, estando diretamente relacionado com a possibilidade de uma vida digna.⁷³ Odoné Serrano Junior ensina que “há uma relação de interdependência entre a moradia adequada e outros bens juridicamente protegidos como direitos essenciais da pessoa humana”.⁷⁴ Sem um teto, não há

⁷⁰ CHOUKR, Fauzi Hassan. Polícia e Estado de Direito na América Latina: Relatório Brasileiro. In: AMBOS, Kai; CHOUKR, Fauzi Hassan. **Polícia e Estado de Direito na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2004, p. 3.

⁷¹ Trecho da carta de Elevolter de Souza, morador da ocupação do bairro Fazendinha, à juíza que concedeu a liminar de Reintegração de Posse da área.

⁷² SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: RT, 2004, p. 198.

⁷³ SERRANO JUNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna**: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Curitiba: Juruá, 2012, p. 46.

⁷⁴ SERRANO JUNIOR, Odoné. **O direito humano...** p. 49.

privacidade, descanso, convívio familiar e social, tampouco possibilidade real de participação política.

O direito à moradia foi reconhecido como direito fundamental em 1948 na Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu artigo 25, onde está consignado que a habitação é condição para assegurar saúde e bem estar para a pessoa e sua família.⁷⁵

Após esse marco, diversos instrumentos internacionais passaram a reconhecer e a criar mecanismos de proteção da moradia, destacando-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, ratificado pelo Brasil em 1992. Em seu artigo 11.1 há previsão expressa do direito à moradia adequada, e os Comentários Gerais nº. 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, interpretam referido dispositivo e complementam seu significado.

O Comentário Geral nº 4 estabelece, de modo mais minucioso, os critérios que caracterizam a moradia adequada, quais sejam: a) segurança legal da posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; c) custo acessível; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização e g) adequação cultural.

Além do PIDESC, o direito à moradia aparece na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1966, na Convenção Internacional de Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias de 1977, na Declaração sobre Raça e Preconceitos Raciais de 1978, na Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979, na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, dentre outras.

No ordenamento jurídico pátrio vigente, o direito à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição Federal, integrando o rol dos direitos sociais fundamentais. O Estatuto da Cidade⁷⁶ e outras normas infraconstitucionais, tais como a Lei do

⁷⁵ “Artigo XXV: Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si 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 fora de seu controle (...). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 10.257**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicada em 10 de julho de 2001. Brasília.

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social⁷⁷ e a Lei que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida⁷⁸ também tratam desse direito e estabelecem diretrizes e mecanismos para sua efetivação.

Nos termos de toda essa legislação, o direito à moradia não se realiza apenas com a existência de um teto para morar, mas deve ser qualificado por uma série de elementos, como a qualidade da habitação, a localização, o abastecimento regular de água, fornecimento de luz, tratamento de esgoto, acesso a transporte público de qualidade, dentre outros. Por esse motivo é que o direito à moradia é um componente do direito mais amplo à cidade.

Ademais, apesar de ter uma dimensão precipuamente individual, é um direito metaindividual, coletivo *lato sensu*, pertencente a toda a sociedade e que só se concretizará quando a todos for garantido.

Os direitos metaindividuais caracterizam-se por transcenderem os indivíduos, por não terem uma única titularidade, pertencerem a uma coletividade, não podendo ser individualmente considerados. Dividem-se, na legislação⁷⁹ e na doutrina,⁸⁰ em difusos e coletivos *stricto sensu*.

A diferença entre eles, segundo o Código de Defesa do Consumidor,⁸¹ é que os direitos difusos são de titularidade de pessoas indefinidas interligadas por circunstâncias de fato, e os direitos coletivos são aqueles comuns a um grupo específico de pessoas ligadas entre si por relações jurídicas. Exemplo habitual de direito difuso é o direito à saúde pública e de direito coletivo aquele de um determinado segmento de trabalhadores a benefícios previstos em instrumentos coletivos.

A despeito de tal divisão ser necessária para a adequada tutela jurisdicional desses direitos, é possível referir-se a eles como coletivos de forma ampla, uma categoria diferenciada de direitos que não se realizará da maneira tradicional como

⁷⁷ BRASIL. **Lei nº 11.124**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Publicada em 16 de junho de 2005. Brasília.

⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 11.977**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Publicada em 07 de julho de 2009. Brasília.

⁷⁹ Artigo 81 da Lei nº 8078/90.

⁸⁰ SERRANO JUNIOR, Odoné. **Ações coletivas**: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2011, p. 33.

⁸¹ BRASIL. **Lei nº 8.078**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Publicada em 11 de setembro de 1990. Brasília.

são tratados os direitos individuais clássicos. E é por esse viés que deve ser examinado o direito à moradia. É o que explica Karin Kassmayer, utilizando a expressão direito coletivo de forma ampla: “O direito de propriedade como direito natural é sopesado, a construção do direito à moradia ultrapassa a concepção de direito individual e tendência a se consagrar como um direito coletivo”⁸².

Tal qual o direito ao meio ambiente equilibrado, o direito à moradia digna é um direito coletivo, de titularidade de todos os moradores da cidade, ultrapassando a dimensão da propriedade individual. Moradia e propriedade não se identificam tampouco se equivalem. O direito à moradia só estará efetivado se forem levadas em conta uma série de aspectos coletivos relacionados ao ordenamento da cidade, ao acesso à terra urbana e à qualidade dos bens e serviços urbanos. De acordo com Nelson Saule Junior: “o direito à moradia somente restará plenamente realizado se relacionado com a necessidade de cumprir as funções sociais da propriedade e da cidade no seu mais amplo aspecto”⁸³. É nesse sentido que se pode afirmar que o direito à moradia é coletivo e só se realizará coletivamente.

A partir dessas ideias, pode-se identificar alguns obstáculos à realização do direito à moradia digna, e as justificativas utilizadas para legitimar os ilegais despejos forçados.

O primeiro e mais contundente deles é, sem dúvida, a prevalência do direito de propriedade sobre todos os outros, o que caracteriza um ordenamento jurídico que a tem como núcleo e uma sociedade profundamente proprietária.

O segundo é a irregularidade fundiária, que gera insegurança jurídica e coloca os moradores em situação de extrema vulnerabilidade, uma vez que se encontram em uma situação não reconhecida pelo direito oficial e a solução mais comum para “normalizá-la” é a remoção forçada.

As ocupações irregulares são efeito do modelo excludente de ocupação do espaço urbano observado no Brasil, que gerou a denominada cisão entre a cidade legal e a cidade ilegal.⁸⁴ As populações pobres não têm acesso ao mercado formal

⁸² KASSMAYER, Karin. **Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental**. 259 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. p. 224.

⁸³ SAULE JUNIOR, Nelson et.al. Possibilidades legais de proteção da moradia adequada nos cortiços. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 375.

⁸⁴ ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997. Escreve a autora, em outro artigo: “A cidade real é consequência da relação que a legalidade urbana estabelece com o funcionamento concreto dos mercados imobiliários

de terras e de moradia devido, especialmente, aos altos preços nele praticados. A essas pessoas resta ocupar os terrenos, públicos e privados, localizados, na sua maioria, nas periferias, em áreas ambientalmente frágeis, não servidas de serviços públicos e de infraestrutura urbana básica. Essas áreas sempre têm um proprietário, seja particular, seja o poder público, e normalmente estão subutilizadas aguardando valorização ou possuem restrições ambientais:

Esses assentamentos estão distantes de atender a quaisquer padrões urbanísticos e ambientais que traduzam via adequada para seus ocupantes, sem contar com impacto sobre o meio ambiente, pois não raro estão sobre áreas de preservação ambiental, beira de córregos e vales, mananciais ou mangues. Tais áreas, protegidas por leis ambientais, estão impedidas de serem ocupadas, edificadas, o que as faz ter pouco valor de mercado. Descuidadas pelo Poder Público e sem interesse mercadológico, restam vazias e, normalmente, abandonadas, representando a única opção de moradia para determinado grupo de pessoas que delas se socorrem indevidamente.⁸⁵

A existência e a proliferação das ocupações irregulares derivam do processo de urbanização brasileiro e, neste sentido, defende Ermínia Maricato:

A invasão de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. Ela é gigantesca, como pretendemos demonstrar aqui, e não é, fundamentalmente, fruto da ação da esquerda e nem de movimentos sociais que pretendem confrontar a lei. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais. No entanto, a dimensão e os fatos são dissimulados sob notável ardid ideológico.⁸⁶

Há, por um lado, uma aparente ausência de planejamento por parte do Estado. Nas décadas de 1950 e 1960 milhares de camponeses migraram para as cidades em busca de melhores condições de vida e foram ocupando-as de forma desordenada, criando bolsões de pobreza, em condições de vida e moradia precárias. O Estado não conduziu adequadamente os processos de urbanização, que se deram de forma espontânea em razão do processo de industrialização. A

que atuam na cidade. Entretanto, ao definir formas permitidas e proibidas de produção do espaço, a legislação define territórios dentro e fora da lei. Essa delimitação tem consequências políticas importantes, na medida em que pertencer a um território fora da lei pode significar uma posição de cidadania limitada". ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida et. al.(Org.). **Metrópole e Globalização: Conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

⁸⁵ MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 177.

⁸⁶ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 152.

inércia estatal, nesse caso, é uma atuação, é um agir no sentido de deixar que o espaço se organize na esteira das regras do mercado e dos agentes mais fortes econômica e politicamente. A omissão, neste caso, é uma ação, um comportamento que, ao fim e ao cabo, produz efeitos. É o que se pode denominar de “planejamento omissivo”.

De outro lado há o “planejamento ativo” promovido pelo Estado que, subserviente a interesses econômicos privados,⁸⁷ induz a ocupação desigual do território e a distribuição não equânime dos bens e serviços urbanos,⁸⁸ sem tocar em aspectos fundamentais para a democratização da cidade,⁸⁹ como a regulação do mercado imobiliário, do preço da terra urbana e a aplicação dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade urbana. É o que explica Edésio Fernandes:

Assim, sem considerar devidamente as realidades socioeconômicas de acesso à terra e à moradia, sem interferir de maneira significativa na estrutura concentrada da propriedade privada e sem questionar a distribuição desigual de equipamentos e serviços públicos, o planejamento urbano tem determinado o aumento crescente nos preços do mercado imobiliário bem como processo cada vez mais especulativos, como atestam os vazios urbanos imóveis subutilizados e áreas centrais deterioradas.⁹⁰

Facilmente observa-se esse tipo de comportamento estatal na formulação, por exemplo, de planos e projetos de revitalização ou de instalação de infraestrutura em determinados locais da cidade que, inevitavelmente, serão valorizados e

⁸⁷ “Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais(...). A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos”. MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade...** p. 147.

⁸⁸ Exemplo de tal atitude é a construção, pelo Estado, de conjuntos habitacionais em áreas absolutamente periféricas, distante do centro e sem qualquer infraestrutura, como aqueles produzidos pelo Programa Minhas Casa, Minha Vida.

⁸⁹ De acordo com Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin “No Brasil a natureza elitista da ação histórica do Estado não pode mais ser minimizada, pois longe de resultar da ‘falta de planejamento’, as crises urbano-ambiental e de moradia decorrem do tipo perverso de planejamento territorial, legislação urbanística elitista e gestão urbana excludente e todas as esferas”. ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia: o que é, para quem serve, como e garantido e as disputas na construção doutrinária e jurisprudencial. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 17.

⁹⁰ FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e planejamento urbano**: sobre a importância do planejamento urbano na defesa desse direito. In: COHRE, Boletim Direito à Moradia e à Cidade na América Latina. Ano 1, nº 4, out-nov. 2008, p. 3.

apropriados pelo mercado imobiliário para especulação, em detrimento de outras áreas que sofrem com a ausência de serviços.

Maria Encarnação Beltrão Sposito sintetiza a discussão:

Será que a cidade cresce desordenadamente, porque ela não está sob planejamento? Será que o Estado (subjugado pelas classes dominantes) é neutro ao planejar seus investimentos? Um passeio pelas ruas de São Paulo permite-nos verificar que a escolha dos lugares dos investimentos públicos não é imparcial (...) As contradições sociais impostas pelo desenvolvimento capitalista estão impressas na estrutura e na paisagem urbana. A opção do Estado parece clara...⁹¹

O resultado disso tudo são as incontáveis e imensas ocupações irregulares existentes nos centros urbanos,⁹² formadas por dezenas, centenas e até milhares de famílias que têm péssimas condições de moradia e de vida em geral, normalmente situadas em áreas ambientalmente frágeis. Tais ocupações possuem origens e motivações distintas. Por vezes acontecem espontaneamente, por outras são organizadas e, ainda, há aquelas que são induzidas por loteadores clandestinos e outras pessoas que têm interesse no conflito.

Nesse cenário de planejamento urbano excludente, da mercantilização da terra urbana, da moradia e da cidade, da valorização da propriedade privada individual e da desigualdade estrutural da sociedade brasileira, o sistema de justiça acaba sendo acionado, na imensa maioria das vezes, pelos proprietários de terrenos ocupados, para retirar os moradores com o auxílio da força.

Relatório do *Center on Housing Rights and Evictions* (COHRE), organização internacional independente de proteção do direito à moradia, revela a relação entre a estrutura fundiária, as más condições de vida da população pobre, os despejos e as formas como ocorrem em países da América Latina:

En las ciudades, el modelo de desarrollo urbano facilita la retención especulativa de la tierra urbana y la apropiación privada de los beneficios generados por la urbanización, teniendo como resultado el incremento de la informalidad y de la precariedad de los asentamientos y ocupaciones donde reside la población pobre. Los sin-tetcho urbanos tienen su derecho a la vivienda sistemáticamente violado debido a las precarias condiciones de vida a que están sometidos (...). En áreas urbanas los desalojos son

⁹¹ SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo, Contexto: 1998, p. 75.

⁹² Conforme dados apresentados na p. 10.

promovidos por los ayuntamientos, propietarios privados, empresas inmobiliarias, Ministerio Público, Judicial.⁹³

Ao realizar despejos forçados, o Estado viola duplamente o direito à moradia, primeiro porque foi incapaz de garantir moradia a todos e, posteriormente, promoveu a remoção, com uso da força, dos grupos pobres instalados no único lugar possível.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em seu Comentário Geral nº 7, que interpreta o artigo 11.1 do PIDESC, define as remoções forçadas como “a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção de seus direitos”.⁹⁴

Os despejos forçados trazem em si as noções de violência e de arbitrariedade, uma vez que removem as pessoas de suas casas, sem que haja qualquer solução de moradia ou preocupação com seus destinos. Para a ONU, tais situações geram consequências catastróficas para os indivíduos e famílias afetadas, incluindo traumas físicos e psicológicos.⁹⁵

Os elementos que conformam o conceito de despejo são: a) a determinação da remoção por decisões, legislações ou políticas de Estado; b) a ausência de intervenção estatal para evitar despejos levados a cabo por terceiros; c) a presença invariável de força ou coerção; d) o planejamento prévio à medida e d) a afetação de indivíduos e grupos.⁹⁶

O procedimento mais comum, observado na maioria dos despejos aqui estudados, é o ajuizamento de Ação de Reintegração de Posse pelo proprietário com pedido liminar e a concessão da ordem sem a oitiva dos réus ou qualquer

⁹³ COHRE. Centro por el Derecho a la Vivienda e Contra los Desalojo. **Desalojos en America Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia e Peru**. 2006. Disponível em: http://www.cohre.org/sites/default/files/latin_america_-_forced_evictions_report_2006.pdf. Acesso em 01 jun. 2014.

⁹⁴ ONU. CEDESC. **Comentário Geral nº 7 ao artigo 11.1 do PIDESC**. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC. Acesso em 24 nov. 2013.

⁹⁵ ONU HABITAT. **Forced Evictions: Towards Solutions?** First Report of the Advisory Group on Forced Evictions to the Executive Director of UN-HABITAT, Nairobi, 2005, p. 3. Disponível em: http://www.unrol.org/files/1806_alt.pdf. Acesso em 23 nov. 2014.

⁹⁶ ONU HABITAT. **Urban indicators guidelines: Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals**. Nairobi, 2004, p. 50 Op. cit. OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014;

mediação do conflito. Normalmente, os moradores sabem que há um processo em seu desfavor apenas quando recebem a intimação para deixar suas casas, sob pena de remoção forçada com uso de força policial. Entretanto, há aqueles despejos “silenciosos”, que não serão aqui analisados, mas que também ocorrem, promovidos pelo mercado mediante a implementação de projetos de renovação urbana, aumento dos valores de aluguel, aumento do valor da terra, dentre outros.⁹⁷

Na prática, as remoções forçadas se caracterizam pela falta de informação à população afetada, impossibilidade de defesa, ausência de mediação ou negociação prévias, uso da força policial e repressão aos atos de resistência.

Há algumas normativas nacionais, fruto das lutas e mobilizações de Movimentos Sociais e da sociedade civil organizada nos conselhos de políticas públicas e em outros espaços institucionais, que buscam regulamentar e incentivar boas práticas em casos de conflitos fundiários com vistas a evitar maiores danos.

Com efeito, o Conselho Nacional das Cidades recomendou, em 2009, após debates acerca da necessidade da criação de mecanismo de prevenção e mediação de conflitos urbanos, iniciados em 2005 e consolidados na 3ª Conferência Nacional das Cidades, que o Ministério das Cidades criasse uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. A Resolução Recomendada nº 87/2009 define conflito fundiário urbano, prevenção e mediação de conflitos nos seguintes termos:

I. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

II. prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da

⁹⁷ OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia...** p. 56.

sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.⁹⁸

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 110 de 6 de abril de 2010, sob a justificativa, dentre outras, de que “as questões de caráter fundiário envolvem demandas de interesse coletivo, que precisam ser solucionadas pelo Judiciário ou por seus serviços auxiliares (...)”, instituiu um Fórum de Assuntos Fundiários, de caráter nacional e permanente, com o objetivo de monitorar e resolver conflitos fundiários rurais e urbanos.⁹⁹

A despeito dos esforços empreendidos, ainda não há uma política nacional sistematizada e os conflitos não são tratados de maneira a garantir os direitos das populações afetadas.

1.3 As demandas coletivas por moradia no sistema de justiça

*Justice is open to all,
like the Ritz Hotel.
Sir James Matthews¹⁰⁰*

Antes de tratar especificamente sobre as demandas coletivas por moradia, como ingressam no sistema de justiça, suas características e peculiaridades, é oportuno abordar a problemática do acesso à justiça:

Grosso modo, o acesso a instituições responsáveis pela Justiça é dificultoso e custoso para parcela significativa da sociedade, que não consegue fazer com que as violações de seus direitos sejam apreciadas. E, mesmo quando consegue acessar essas instituições, parcela importante da sociedade depara-se com serviços jurisdicionais morosos, parciais e incertos, que não propiciam a efetiva reparação daquelas violações.¹⁰¹

De acordo com Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a expressão “acesso à justiça” possui duas dimensões em relação ao sistema jurídico, através do qual as

⁹⁸ CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. **Resolução Recomendada nº 87/2009**. Disponível em: http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/87_Resolucao_Conflitos_versao_final_ConCidadesNacional.pdf. Acesso em 23 nov. 2014.

⁹⁹ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12227-resolucao-no-110-de-06-de-abril-de-2010>. Acesso em 19 nov. 2014.

¹⁰⁰ Apud. HAYES, Maurice. Access to justice. **Studies: An Irish Quarterly Review**. Vol. 99, n. 393, Power and Accountability in Ireland. 2010, p. 29-42. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25746092>. Acesso em 16 dez. 2014.

¹⁰¹ CAMPOS, André Gambier. **Sistema de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade**. Brasília: IPEA, 2008, p. 9.

peças submetem, ao Estado, suas reivindicações por direitos ou os litígios que precisam ser solucionados: i) o sistema deve ser igualmente acessível a todos e ii) deve produzir resultados individual e socialmente justos, pois a justiça social pressupõe a efetividade do acesso.¹⁰²

A igualdade substancial entre as partes no processo, traduzida na expressão “igualdade de armas”¹⁰³, seria um dos requisitos para a possibilidade da prestação jurisdicional justa. No entanto os autores apontam que há entraves anteriores ao próprio ajuizamento da ação, que são os obstáculos que impedem o acesso às “portas” do Judiciário.¹⁰⁴

O primeiro deles são as despesas judiciais, que abrangem os gastos gerais com custas, honorários e o risco da sucumbência. Os autores constataram, por exemplo, que quanto mais simples o caso, quanto menor o valor envolvido, mais cara a demanda. Ou seja, os atritos mais corriqueiros da vida das pessoas mais pobres, que envolvem pequenas quantias, sequer chegam às portas do Judiciário ou do Ministério Público, pois mover a estrutura estatal acarreta custos maiores do que a própria quantia ou o bem que se pleiteia.

O segundo diz respeito às possibilidades das partes, incluídos aí os recursos financeiros, a aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou oferecer sua defesa. A existência de litigantes eventuais, que pouco ou nenhuma familiaridade possuem com o sistema e de litigantes habituais, que têm uma ampla vantagem sobre os primeiros quando se enfrentam é uma das dimensões deste problema.

Além disso, Mauro Cappelletti e Bryant Garth identificam, no final da década de 80, as dificuldades de o sistema de justiça responder aos conflitos que envolvem interesses difusos, e o fato de que, os mais pobres, são os que têm mais dificuldade para apresentar sua demanda ou defesa com qualidade e receber uma resposta efetiva do Estado. Por esse motivo, apontam que para ampliar o acesso à justiça não bastam reformas processuais:

¹⁰² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 8.

¹⁰³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso...** p. 15. Expressão muito parecida é utilizada por José Renato Nalini: “O desequilíbrio da balança é evidente quando, de um lado, situa-se empresa provida de infindáveis arsenais para um litígio que lhe convém, muitas vezes, institucionalizar ao invés de pacificar. De outro, o indivíduo isoladamente considerado, carecedor de armas compatíveis para enfrentar a pugna, onde começa já na condição de perdedor”. NALINI, José Roberto. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

¹⁰⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso...** p. 17-29.

Podemos ser céticos, por exemplo, a respeito do potencial das reformas tendentes ao acesso à justiça em sistemas sociais fundamentalmente injustos. É preciso que se reconheça que as reformas judiciais e processuais não são substitutos suficientes para as reformas políticas e sociais¹⁰⁵

Para José Roberto Nalini, o próprio Judiciário deve empreender esforços para a ampliação do acesso à justiça:

Existe destinação expressa do Judiciário, por vontade do constituinte, a atender ao maior número de reclamos. Não é necessário recorrer-se a interpretações sofisticadas para concluir que os responsáveis pela Justiça institucionalizada têm compromisso consistente com a multiplicação de portas de acesso de todos à Justiça.¹⁰⁶

A constatação de que há, de fato, um déficit no acesso à justiça parece contraditória com os dados que revelam o aumento do número de processos que ingressam no sistema de justiça a cada ano. Nesse sentido, Maria Tereza Sadek alerta que as portas do Poder Judiciário estão fechadas apenas para alguns setores da população. Não são permeáveis para as demandas relacionadas com a cidadania e a garantia de direitos, por exemplo, mas o são para os grandes litigantes.¹⁰⁷

Além do enfrentamento das dificuldades para ingressar no sistema de justiça, é necessário o acesso a um processo justo, célere, eficiente e resolutivo. A expressão “acesso à ordem jurídica justa”, cunhada por Kazuo Watanabe, sintetiza essa questão.¹⁰⁸

Cândido Dinamarco ensina que o acesso à justiça está relacionado com a instrumentalidade e efetividade do processo, o que significa dizer que este deve estar à disposição das pessoas para fazê-las mais felizes, mediante uma decisão justa. Para o autor, acesso à justiça é mais que um princípio, é o “polo metodológico mais importante do sistema processual na atualidade, mediante o exame de todos e de qualquer um dos grandes princípios”.¹⁰⁹ O acesso à justiça abarca não apenas a

¹⁰⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso...** p. 161.

¹⁰⁶ NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso...** p. 28.

¹⁰⁷ SADEK, Maria Tereza et. al. O Judiciário e a prestação da justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 41.

¹⁰⁸ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: WATANABE, Kazuo et.al.; **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128.

¹⁰⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 434.

possibilidade de ingresso em juízo, mas o modo de ser do processo (devido processo legal), a justiça das decisões e sua efetividade.¹¹⁰

Barbosa Moreira discorre sobre a função social do processo civil, no sentido de que a atividade jurisdicional deve buscar maior igualdade de tratamento dos membros da comunidade, eliminando distinções de riqueza, raça ou cultura e, ao mesmo tempo, assegurar, na medida necessária, a primazia dos interesses da coletividade sobre os estritamente individuais.¹¹¹

Para Luiz Guilherme Marinoni “A temática do acesso à Justiça constitui a visão metodológica do processualista que realmente considera a perspectiva constitucional. É que o tema do acesso à Justiça trabalha a teoria do processo a partir da ideia de Democracia Social”,¹¹² sendo que este é o tema que liga processo e justiça social. Para o autor acesso à justiça é, em última análise, a busca pela justiça social e compreende acesso a um processo justo, que possibilita a participação adequada das partes e permite a efetividade da tutela dos direitos fundamentais à luz das diferenças e especificidades do direito substancial e da posição social dos litigantes.¹¹³

Paulo César Bezerra Santos define o acesso à justiça como um problema ético-social que não se resume ao acesso ao Judiciário, mas engloba também providências do Legislativo, da Administração direta e indireta e do próprio Executivo, além do Ministério Público, da advocacia e dos cidadãos.¹¹⁴

Ieda Maria Santos e Laís Lopes Cruvinel sugerem que o acesso efetivo se dará com a gratuidade de custas aos hipossuficientes, tratamento igualitário entre as partes, apreciação da lide e disponibilização de formas alternativas de resolução de conflitos.¹¹⁵

Glauco Romera Ramos defende que a mera possibilidade de acesso aos órgãos judiciais não garante o efetivo acesso à justiça, o que inclui todas as vias

¹¹⁰ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do Processo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 42.

¹¹¹ MOREIRA, Barbosa. **Temas de direito processual**. 3º série. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 43.

¹¹² MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 24-28.

¹¹³ MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do processo e tutela de urgência**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994, p. 8.

¹¹⁴ BEZERRA, Paulo César Santos. **Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 241.

¹¹⁵ CRUVINEL, Laís Lopes; SANTOS, Ieda Maria. Acesso à justiça e paz social. In: ÁLVARES, Diovani Vandrei; CUNHA, Juliana Frei (Orgs.). **A democratização do Acesso à Justiça: uma perspectiva a partir os estudos realizados pelo Anexo do Juizados Especial Cível da UNESP**. Franca: UNESP, 2011, p. 13.

públicas, política e socialmente desejáveis de resolução de conflitos e abrange a prestação jurisdicional e a promoção de políticas públicas.¹¹⁶

Todas essas formulações sobre a qualidade do acesso à justiça indicam o caminho para um processo justo, nos marcos da sociedade brasileira, que está dividida em classes e fundamentada em um direito que, em última análise, garante esta estrutura. Nesse sentido, é preciso compreender conceitos como igualdade entre as partes, imparcialidade do juiz e celeridade dentro de seus próprios limites.

Não há igualdade entre as pessoas nem no mundo real, quanto mais dentro de uma relação processual; o julgador está, em grande medida, atrelado às suas opções políticas e visões de mundo; a venda nos olhos da justiça é prejudicial aos interesses populares; medidas “de administração da justiça” que visam diminuir custos, acelerar os processos ou desafogar os tribunais, tais como os mutirões de conciliação e as metas de produtividade não acabam com a abissal distância entre a justiça e a sociedade.

A justiça não está aberta a todos e, quando se abre aos mais pobres, ou não proporciona um processo justo, ou os coloca na posição de réus. A reivindicação por mais e melhor acesso à justiça é necessária, mas não se pode perder de vista que ajustes e reformas, nos moldes atuais, não significarão a democratização necessária.

Os conflitos por moradia que resultam em despejos coletivos têm como pano de fundo o aspecto fundiário, são contendas que envolvem a terra e a apropriação do território. Subjazem à problemática da moradia os temas da posse e da propriedade. Mora-se em algum lugar, um pedaço da cidade inserido em um contexto maior, palco de diversos interesses contraditórios e de disputas, uma ambiência multifacetada.¹¹⁷

Por esse motivo, as demandas por moradia trazem relações de extrema desigualdade.¹¹⁸ Há, de um lado, não-proprietários, pessoas destituídas de um bem

¹¹⁶ RAMOS, Glauco Gumerato. Realidade e perspectivas da assistência jurídica aos necessitados no Brasil. In: LAGUARDIA, Jorge Mario García et. al. **Acesso à Justiça e cidadania**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 38.

¹¹⁷ “O acesso à terra é, sem dúvida, o principal entrave para a solução da problemática habitacional no Brasil, pois a retenção da terra urbanizada pelas camadas de mais alta renda ainda impera de forma generalizada”. FERREIRA, João Sette Whitaker (Coord.). **Desafios para um novo Brasil urbano**: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB: FUPAM, 2012, p. 49.

¹¹⁸ NASSAR, Paulo André Silva. **Judicialização do direito à moradia e transformação social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. 2011. 129 f. Tese (Doutorado) - Curso de Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo,

básico que é a habitação e, de outro, proprietários de terras, grandes empresas, incorporadores, o mercado imobiliário e o Estado.

As demandas coletivas por terra urbana e moradia, em geral, ingressam no sistema de justiça quando há situações de violação ou iminente violação de tais direitos. O procedimento mais comum é o pedido de providências, judicial ou administrativo, formulado pelo proprietário de um imóvel ocupado.

Na maioria das vezes, o argumento da proteção da moradia é utilizado como defesa, para repelir ameaças concretas, quando o conflito já está instalado e o despejo é iminente.

As ações que são ajuizadas ou os procedimentos iniciados com o fim de promover e garantir o direito à moradia são a minoria, abarcando pedidos como a concessão de benefícios imediatos e a inclusão em programas habitacionais.¹¹⁹

Não há, por exemplo, registro até o momento da existência de ações em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal que visem a promoção ou garantia do direito à moradia, de modo ativo. Remédios como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ou Ação de Inconstitucionalidade por Omissão ainda não foram propostas com esse fim.¹²⁰

Boaventura de Souza Santos explica como as lutas pela moradia e pela terra, na sua faceta jurídica, são fortemente reativas:

As lutas urbanas pela habitação e sobretudo as centradas nos bairros 'sub-normais' geralmente clandestinos têm uma forte componente jurídica. Trata-se de lutas contra a remoção, pela manutenção da ocupação, pela expropriação do solo ocupado, pelas indenizações adequadas por benfeitorias realizadas, pela regularização dos títulos de posse e propriedade, etc. etc. Estas lutas jurídicas são colectivas e políticas, embora utilizem as formas e as instituições jurídicas individualistas do Estado liberal

2011. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9158/NASSAR - JDMTC - BKAB - final.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9158/NASSAR_JDMTC_BKAB_final.pdf?sequence=1)>. Acesso em 10 set. 2014, p. 53.

¹¹⁹ NASSAR, Paulo André Silva. **Judicialização...** p. 57.

¹²⁰ Pesquisa realizada no dia 10 de setembro de 2014, na página do Supremo Tribunal Federal <www.stf.jus.br>. A busca pelo verbete "moradia" no campo destinado à pesquisa de ADPF's e ADO's ajuizadas perante o Tribunal, apresenta duas ADPF's, de nº 45 e nº 145, ambas do DF. A primeira, ajuizada em 2003 pelo Partido da Social Democracia (PSDB) versa sobre a possibilidade de interferência do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas e nas escolhas dos administradores públicos de modo geral e foi julgada prejudicada. A segunda, proposta pela Presidência da República no ano de 2008, na qual se busca a declaração de inconstitucionalidade de decisões judiciais que autorizaram ou mantiveram penhora sobre bens da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, não foi conhecida. Não há resultados para Ações de Inconstitucionalidade por omissão.

e tenham de partir da separação entre o jurídico e o político para, com base nela, gizar estratégias várias de articulação entre ambos.¹²¹

No seu viés propositivo, os conflitos são institucionalizados a partir, por exemplo, da atuação de movimento sociais e organizações da sociedade civil que recorrem órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública para reivindicar regularização fundiária, fornecimento regular de água e luz e acesso a outros direitos e serviços.

Após a contextualização do problema da investigação neste primeiro capítulo, no qual, em síntese se realizou i) um breve histórico institucional do sistema de justiça no Brasil; ii) a discussão acerca do direito e sua violação mediante despejos forçados praticados pelo sistema de justiça e iii) a problematização do acesso à justiça e as formas como as demandas por moradia são institucionalizadas, passa-se ao estudo dos casos concretos.

¹²¹ SOUZA SANTOS, Boaventura de. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). **Conflito de propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 10.

2. POBREZA NA CIDADE E VIOLÊNCIA POLICIAL: A PROTEÇÃO À PROPRIEDADE PRIVADA

2.1 Os despejos do bairro Fazendinha

Acho que um bom censo das partes políticas para que vejam que em Curitiba há muita terra inútil enquanto várias famílias sofrem com o aluguel ou sem um lar.¹²²

Em 6 de setembro de 2008, cerca de seiscentas famílias ocuparam área particular de mais de 170 mil m² localizada no bairro Fazendinha, em Curitiba-PR, que estava sem qualquer destinação, para lá estabelecer moradia.

A empresa Varuna Empreendimentos Imobiliários Ltda. ajuizou Ação de Reintegração de Posse em 12 de setembro de 2008 alegando que a Companhia de Desenvolvimento de Curitiba (CIC) firmara termo de autorização com a empresa CR Almeida (sua antecessora), em 1992, para que ela ocupasse o terreno em litígio. A CIC cederia a propriedade à CR Almeida que, então, cederia uma grande área próxima ao Parque Barigui.

Em 1996, foi firmada a “Promessa de permuta irrevogável e irretroatável” sobre o terreno de 170.895,42 m². Em 2002 a CR Almeida constituiu uma sociedade limitada denominada Varuna Agropecuária que, após alteração de contrato social, passou a se chamar Varuna Empreendimentos Ltda. e, essa última, incorporou o imóvel ao seu patrimônio.

Recebida a petição inicial, no mesmo dia, em 12 de setembro, a medida liminar foi deferida, determinando-se a saída voluntária dos ocupantes em cinco dias, sob pena de remoção forçada com uso de força policial. Em 15 de setembro, foi expedido o mandado de reintegração de posse e em 18 de setembro o Oficial de Justiça informou que naquele dia havia cerca de dez mil pessoas no local.

Os argumentos utilizados pelo juízo para a concessão da liminar foram os seguintes: a) a posse está comprovada pelos instrumentos de transferência da posse e propriedade do imóvel (o termo de autorização de uso e a promessa de permuta), pelas contas de água e luz em nome da empresa e pelas declarações de dois funcionários responsáveis pela manutenção e guarda do terreno; b) o esbulho

¹²² Trecho de carta escrita por morador da ocupação do bairro Fazendinha à juíza que concedeu a liminar de Reintegração de Posse da área.

está comprovado pelas fotos, notícias de jornais e boletins de ocorrência; c) a Ação foi proposta no prazo estipulado no artigo 924 do Código de Processo Civil e d) houve a perda da posse.

O Município de Curitiba se manifestou nos autos para requisitar a lista dos “invasores”, tendo em vista a ocorrência de danos ambientais.

Em 24 de setembro a empresa relatou que não houve a desocupação voluntária e requereu o cumprimento do mandado de reintegração de posse já expedido.

A associação de moradores “A força de um poder maior” e mais quinhentos e cinquenta e sete ocupantes apresentaram contestação com pedido de revogação da liminar em 22 de setembro de 2008, alegando que o terreno faz parte de área que outrora foi rural e que é conhecida por “Colônia Augusta”. A defesa apresentou fotos antigas, aduziu que havia dúvidas quanto à posse e ao domínio do imóvel ante a existência de diversas matrículas colidentes, e requereu perícia judicial. Alegou ainda ilegitimidade ativa e invocou o princípio da função social da propriedade e as normas do Estatuto da Cidade, na tentativa de legitimar a ocupação.

Em despacho de 09 de outubro de 2008, o juízo autorizou o fornecimento dos dados dos ocupantes ao Município de Curitiba e negou o pedido de reconsideração da liminar, uma vez que não estavam em discussão a propriedade ou o domínio da área, mas sim a posse. Restando comprovada a posse da empresa, a liminar deveria ser mantida.

Em 20 de outubro de 2008 os moradores organizaram uma manifestação em frente ao Fórum e uma comissão foi recebida pela então magistrada de primeiro grau. Foram entregues cartas de cerca de quarenta ocupantes que pediam a sua manutenção no imóvel.

Em 23 de outubro o mandado de reintegração de posse foi cumprido, com uso de força policial. No mesmo dia os réus, por meio de petição nos autos, informaram que houve abusos da polícia no cumprimento da ordem, gerando um conflito violento que deixou pessoas feridas, dentre elas uma mulher grávida, uma criança, um cinegrafista e causou a morte de uma senhora que sofreu ataque cardíaco e faleceu no local.¹²³

¹²³ Comandante comenta ação na Fazendinha. **Bem Paraná**. Curitiba. 30 out. 2008. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/86533/comandante-comenta-acao-na-fazendinha>. Acesso em 23 nov. 2014.

A juíza solicitou esclarecimentos ao Comando da Polícia Militar e o Major limitou-se a informar que houve tumulto e que todos os “barracos” foram desmontados. Três dias depois, em 26 de outubro, o Oficial de Justiça relatou que outros foram montados na rua e que havia a possibilidade de reocupação do terreno.

Em 27 de outubro os réus notificaram a interposição de Agravo de Instrumento que fora protocolado no dia 24 de outubro, em face da decisão que negou a reconsideração da liminar. O recurso sequer foi conhecido, em decisão monocrática de 5 de novembro.

Em 30 de outubro, a empresa informou que alguns dos despejados ocuparam a calçada na frente do imóvel, ameaçando invadi-lo novamente, e requereu a fixação de multa diária em caso de nova ocupação.

O pedido foi indeferido e determinou-se o encaminhamento de documentos para a Secretaria Estadual de Segurança Pública para tomada de providências.

O Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais (CAOPDC), à época órgão do Ministério Público do Estado do Paraná, após requerer vistas dos autos, juntou parecer no qual argumentava, em suma, que a empresa não possuía a posse do imóvel, e que a promessa de permuta – ainda que questionável na sua forma, conteúdo e finalidade – transferiu tão somente o domínio do terreno, que está sujeito ao regime jurídico de Direito Público, pois bem público é.

O procurador de justiça relata que o terreno foi desapropriado em 1974, pela CIC, para implantação da Cidade Industrial de Curitiba, tratando-se de bem de interesse público com destinação específica. Para poder ser objeto de transferência teria que ser antes desafetado. Além disso, o imóvel estava hipotecado em favor do Banco Nacional de Habitação (BNH), o que indicava claramente que seria destinado à construção de habitação popular, sendo necessária, para a transferência, a anuência do agente financeiro. Destaque-se que o Ministério Público ainda não tinha se manifestado nos autos e não mais o fez após proferir esse parecer.

A associação de moradores solicitou a produção de provas, mas a empresa requereu o julgamento antecipado da lide, o que foi acatado. A ré então interpôs Agravo Retido em face dessa decisão, que foi mantida.

O juízo proferiu sentença quatro anos depois, em 6 de setembro de 2012, julgando procedente a Ação e confirmando a liminar, sob os seguintes fundamentos: a) na Ação de Reintegração de Posse não se está a discutir a propriedade ou o

domínio. O que importa é a prova da posse, tão somente; b) a Ação de Reintegração de Posse visou à proteção do bem público pelo fato de ser o terreno área de preservação ambiental que sofreu danos; e c) que a questão habitacional do país não será resolvida desta forma, com a ocupação de terrenos particulares. Quanto ao parecer do CAOPDC, o juízo consignou: “com a devida vênia, que cobre o ilustre representante do Ministério Público os representantes do Município de Curitiba acerca do planejamento de urbanização da região, bem como acerca do instrumento de permuta formalizado”.¹²⁴

Não houve recurso e, com o trânsito em julgado, os autos foram arquivados.

Após a desocupação o receio da empresa se confirmou e, de fato, diversos moradores, por pura falta de opção, ocuparam a calçada em frente ao terreno. O Município de Curitiba, então, ingressou com a Ação de Reintegração de Posse da calçada no dia 30 de outubro de 2008, sete dias após o primeiro despejo, com o objetivo de despejar novamente cerca de duzentas pessoas que estavam, agora, na rua.

A Procuradoria do Município alegou que a rua é bem de uso comum do povo, insuscetível de usucapião e que a posse do Município estaria comprovada pela existência de obras no local. Disse ainda que providenciaria abrigo provisório aos “invasores”, que o Município possui uma política habitacional definida e juntou jurisprudência no sentido de que ocupação irregular de área pública não configura posse, mas mera detenção.

Em 31 de outubro a liminar e o pedido de uso de força policial foram deferidos. Em 06 de novembro os moradores protocolaram pedido de reconsideração da liminar justificando que não houve qualquer tentativa de negociação ou mediação no sentido de lhes garantir, ainda que provisoriamente, moradia, e que, tampouco, foram feitos o levantamento e o cadastramento das famílias e suas necessidades para posterior atendimento, por meio dos programas habitacionais. Fundamentaram o pleito em documentos e normativas internacionais que versam sobre direito à moradia e procedimentos em casos de despejo.

Em 12 de novembro, o juízo indeferiu o pedido de reconsideração da liminar, mas suspendeu o cumprimento da liminar até a data designada para audiência de conciliação, que, realizada, não resultou em acordo.

¹²⁴ Sentença proferida nos autos nº 1235/2008, 19ª Vara Cível de Curitiba, fls. 2521.

Nesse ínterim a defesa interpôs Agravo de Instrumento e o pedido de efeito suspensivo foi deferido pelo desembargador relator que determinou que o Município deveria cumprir o compromisso firmado na petição inicial, ou seja, fornecer abrigo provisório aos moradores.

Em contestação, os réus reforçaram a existência de violação, pelo Estado, por meio do Executivo e do Judiciário, de diversos pactos e tratados internacionais sobre direitos humanos e direito à moradia adequada. Alegaram, ainda, que não tinham qualquer intenção de esbulhar a calçada e lá estabelecer moradia, e que só o fizeram como forma legítima de pressão para forçar a negociação com o poder público.

Em 05 de novembro, Celso Eidt, um dos moradores da ocupação, foi assassinado dentro de seu barraco. Conforme noticiado na mídia, homens armados e encapuzados invadiram sua casa e dispararam vários tiros contra ele. A violência teria sido em represália ao fato de Celso ter ido, no dia anterior, buscar água no terreno particular.¹²⁵ A partir de então a ocupação foi batizada com seu nome.

Em 28 de novembro, o juízo determinou o cumprimento da ordem de reintegração de posse. O relator do Agravo de Instrumento, no entanto, determinou novamente que só fosse realizada depois de disponibilizado abrigo suficiente e adequado para os ocupantes. O Município, então, apresentou um plano de atendimento provisório, pelo período de trinta dias, que foi acatado pelo desembargador. A Varuna, em 15 de dezembro, formulou pedido para ingressar no feito na qualidade de assistente, alegando que a permanência das pessoas na calçada impedia o exercício da posse sobre o terreno antes ocupado, o que foi indeferido.

A reintegração de posse foi finalmente efetivada em 25 de junho de 2009, com o apoio de duzentos policiais militares, ocasião na qual foram desocupados quarenta e oito barracos, sem possibilidade de resistência.

Em 11 de dezembro de 2009 foi proferida sentença julgando procedente o pedido, sob o fundamento de que o Município pode e deve zelar pelos bens de domínio público, espécie da qual as vias públicas e calçadas são gênero (bens de uso comum do povo).

¹²⁵ MARIA, Marcos Paulo de. Assentado no Fazendinha é executado com 15 tiros. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 05 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=825268>>. Acesso em 23 nov. 2014.

Os despejados do terreno foram para a calçada, de onde foram novamente despejados. Celso Eidt não teve a chance de ser despejado pela segunda vez.

Todo o processo de ocupação teve grande repercussão na imprensa. Os moradores foram denominados, pelos jornais, de ocupantes,¹²⁶ sem-teto¹²⁷ e invasores.¹²⁸ A primeira remoção forçada,¹²⁹ a ocupação da calçada,¹³⁰ o segundo despejo¹³¹ e o andamento do processo judicial¹³² foram amplamente noticiados. As notícias mencionaram a violência¹³³ e a desproporção da ação policial na primeira delas,¹³⁴ pois não havia como ignorar a existência de feridos e a intensidade do conflito.

Diversos atores do sistema de justiça estiveram envolvidos no processo judicial e na ocupação. A empresa foi representada por advogados particulares, assim como os moradores, que após certo momento passaram a ser representados por advogados populares, e o Município acionou sua Procuradoria, espécie de advocacia pública. O conflito foi institucionalizado, com intervenção direta do

¹²⁶ BENDLIN, Ana Carolina. 600 famílias ocupam área no Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 10 set. 2008. Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=806417>. Acesso em 23 nov. 2014.

¹²⁷ YANO, Célio. PM retira à força sem-teto de ocupação na Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 23 out. 2008. Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=820633>. Acesso em 23 nov. 2014.

¹²⁸ KONIG, Mauri. Invasores da Fazendinha já receberam casa ou lote da Cohab. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 18 out. 2008. Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=819029>. Acesso em 23 nov. 2014.

¹²⁹ KOTSAN, Adriano. Três pessoas são presas em reintegração de posse no bairro Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 23 out. 2008. Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=820727>. Acesso em 24 nov. 2014.

¹³⁰ Moradores despejados do Fazendinha ocupam arredores da invasão. **Bem paraná**. Curitiba. 27 out. 2008. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/86221/moradores-despejados-do-fazendinha-ocupam-arredores-da-invasao>. Acesso em 24 nov. 2011.

¹³¹ ANGELI, Gladson; YANO, Célio. Sem-teto são retirados de calçada no Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 25 jun. 2009. Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=899452>. Acesso em 24 nov. 2014.

¹³² Oficial de justiça intima sem teto na Fazendinha. **Bem Paraná**. Curitiba. 06 nov. 2008. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/87234/oficial-de-justica-intima-sem-teto-na-fazendinha>.

Acesso em 24 nov. 2014; ROSSI, Gisele. Justiça suspende reintegração de posse de calçada no Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 10 dez. 2008. Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=836904>. Acesso em 23 nov. 2014.

¹³³ Confronto no Fazendinha deixa pelo menos quatro feridos. **Bem Paraná**. Curitiba. 23 out. 2010. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/85834/confronto-no-fazendinha-deixa-pelo-menos-quatro-feridos>. Acesso em 24 nov. 2014.

¹³⁴ Movimentos Sociais repudiam violência em despejo. **Bem Paraná**. Curitiba. 27 out. 2008. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/86169/movimentos-sociais-repudiam-violencia-em-despejo>. Acesso em 24 nov. 2014.

Judiciário e do Ministério Público e as decisões foram cumpridas pela Polícia. Possível, portanto, analisar o discurso e posicionamentos dessas instituições concretamente.

Ao que tudo indica, a empresa que propôs a Ação de Reintegração de Posse não era proprietária da área. O imóvel ainda estava sob propriedade da CIC.

Em sua única manifestação no processo, o Ministério Público alegou que o termo de autorização de uso, apresentado como justificativa a legitimar a posse era, em si, questionável, pois o terreno havia sido desapropriado em regime de urgência para um fim específico, qual seja, a implantação da Cidade Industrial de Curitiba, afetado a esse fim.

A par disso, documentos indicam que o terreno estava hipotecado em favor do BNH e na escritura pública de constituição da hipoteca consta expressamente que o banco realizou empréstimo à CIC, no montante Cr\$ 75.143.152,25 (setenta e cinco milhões, cento e quarenta e três mil, cento e cinquenta e dois cruzeiros e vinte e cinco centavos), para a aquisição de imóvel destinado à construção de conjunto habitacional de interesse social.

Tal área deveria servir à política habitacional do Município. No entanto estava absolutamente vazia, sem qualquer destinação há anos e prometida a uma empresa privada, enquanto centenas de famílias da região sofriam com a falta de moradia digna, tanto é que ocuparam o terreno com a única intenção de lá viver.

A Varuna inclusive alegou que estava em curso um projeto de loteamento para a construção de um conjunto habitacional na área, e que a ocupação iria atrasar a obra que poderia beneficiar diversas famílias.

É contraditório estar o terreno destinado à moradia popular com o fato de que todas as medidas tomadas, seja pelo particular, seja pelo poder público, foram no sentido de retirar à força as pessoas que lá residiam.

Se realmente havia a intenção de fazer habitação de interesse popular, por que não regularizar a área, urbanizá-la e deixar que as pessoas construíssem suas casas e suas vidas? Certamente porque o modelo de política habitacional praticado hoje no Brasil é aquele operado e protagonizado pelo mercado.

É sabido que há outras formas de provisão habitacional que não a construção de novas unidades por empreiteiras, que na tentativa de reduzir custos e maximizar lucros, as fazem padronizadas, pequenas, com material de baixa qualidade e em locais afastados dos centros. No entanto não há incentivo para

meios alternativos. A única opção vislumbrada pelo Estado e pela empresa era a remoção das pessoas para construção e venda de casas.

Outro ponto que merece detença é a informação de que a área seria de proteção ambiental (APP) e que os ocupantes estariam causando danos ambientais, o que justificou a concessão, pelo juiz, da lista com os nomes de todos os moradores ao Município de Curitiba. Ocorre que o próprio Município fixou os parâmetros de construção da área e estipulou que poderiam ser construídas oitenta habitações por hectare no local. Se a restrição ambiental era compatível com uma obra desse porte, porque não seria com a ocupação pelos moradores? Há, aí, o uso do discurso de proteção ambiental de forma seletiva, de modo a inviabilizar a apropriação do espaço pelo povo.

Chama atenção, ainda, o fato de a Prefeitura ter requerido a reintegração de posse da calçada. Tal fato revela a completa falência da política habitacional local e a incapacidade de o Executivo encontrar soluções para o problema, que não a expulsão da população pobre da própria rua. Como expulsar pessoas da rua para deixá-las na própria rua?

Obviamente a permanência dos ocupantes na situação precária em que se encontravam não era ideal, tampouco desejável, e seus advogados explicitam isso no processo, ao afirmarem que a ocupação da calçada foi o método encontrado para pressionar o poder público a negociar e encontrar uma opção de moradia, ainda que temporária. No entanto, o executivo municipal não estabeleceu qualquer diálogo e apenas apresentou uma proposta mais concreta de atendimento depois de coagida pelo relator do recurso que suspendeu a liminar concedida na Ação de Reintegração de Posse. O plano apresentado não era suficiente, conforme relatam os advogados diante da proposta de utilizar os albergues municipais para abrigar as famílias:

Se os albergues servissem para suprir a falta de habitação popular não existiriam ocupações. Portanto, os albergues suprem, quando muito, uma situação transitória de moradores de rua, enquanto que a situação dos acampados é permanente falta de moradia, que necessita ser suprida com programa habitacional público ou um local – barracão, terrenos ou algo que o valha – para estadia provisória das famílias acampadas.¹³⁵

¹³⁵ Petição de reconsideração da liminar, apresentada pelos réus no processo de Reintegração de Posse da calçada. Autos nº 52431/0000, 4ª Vara da Fazenda do Foro Central da Região Metropolitana de Curitiba, fls. 74.

Não houve, do Município, esforço suficiente para garantir, mesmo que provisoriamente, moradia digna aos ocupantes. O mesmo se diga do Judiciário, que após a apresentação do plano de atendimento, visivelmente insuficiente, determinou o cumprimento do mandado de reintegração de posse, e que a sentença, ao final, considerou que a posse da empresa estava comprovada, que a propriedade estava transferida, que a ocupação era ilegal, que o Ministério Público deveria, ele mesmo, exigir providências da Prefeitura e que “não serão invasões deste tipo que solucionarão os problemas sociais da desigualdade e da moradia no país”.¹³⁶

Pelo conteúdo da decisão afere-se que o juízo, mesmo com todas as incertezas relativas ao domínio e transferência do imóvel, considerou a empresa proprietária e possuidora da área, reputou que a garantia da moradia daquelas pessoas não é responsabilidade do Judiciário, e ignorou que apenas atos de pressão e de mobilização populares, tais como ocupações de terrenos subutilizados, geram avanços sociais e políticos.

Os moradores, naquela situação, nada mais fizeram que exercer seu legítimo direito de resistência e pressão, perfeitamente admissíveis, em tese, em um Estado Democrático de Direito. Nas palavras de Roberto Gargarella:

(...) o direito deve dar especial proteção àqueles que reclamam por tratamento igualitário, é dizer, deve proteger ao invés de aplacar, o protesto. **O direito a protestar aparece, assim, em um sentido importante, como o “primeiro direito”: o direito a exigir a recuperação dos demais direitos.**¹³⁷

Legítimas, sob esse prisma, a ocupação e a resistência dos moradores como mecanismos de pressão para ter acesso à moradia digna.

Percebe-se ainda que o Judiciário, a Polícia e o Executivo ignoraram, por completo, as normativas internacionais e nacionais que versam sobre o procedimento a ser adotado em despejos.

Nos termos do Comentário Geral nº 7 ao artigo 11.1 do PIDESC, quando o despejo é inevitável – e não era o caso – devem ser observadas, no mínimo, as seguintes garantias: a) autêntica oportunidade de consultar as pessoas afetadas; b) prazo suficiente e razoável de notificação a todas as pessoas afetadas com

¹³⁶ Sentença proferida nos autos nº 1235/2008, 19ª Vara Cível do Foro Central da Comarca de Curitiba, fls. 2518.

¹³⁷ GARGARELLA, Roberto. **El derecho a la protesta: el primer derecho**. Buenos Aires: Ad Hoc, 2005, p. 19. Tradução livre.

antecedência à data prevista para o despejo; c) disponibilização, a todos os interessados, em prazo razoável, de informações sobre a destinação das terras e das casas; d) presença de funcionários do governo ou seus representantes no despejo, especialmente quando afete grupos de pessoas; e) identificação exata de todas as pessoas que efetuem o despejo; f) proibição de realizar despejos com mau tempo ou a noite, salvo com o consentimento das pessoas atingidas; g) oferecimento de recursos jurídicos; e h) disponibilização de assistência jurídica sempre que seja possível às pessoas pedir reparação nos tribunais.¹³⁸ Nenhuma dessas diretrizes foi levada em conta nos dois despejos.

A utilização dos barracos para uso e tráfico de drogas e prostituição, relatados pela Assistência Social de Curitiba nos últimos dias de ocupação da calçada, revelam a degeneração da situação e escancaram a série de problemas sociais, decorrentes da pobreza e da desigualdade, que conformam a sociedade e as cidades brasileiras.

A sequência da exposição impõe o tratamento de temas que despertam a atenção a partir do estudo do processo de despejo da ocupação Celso Eidt: a pobreza nas cidades, o direito à cidade e o uso da violência policial na proteção da propriedade.

2.2 A cidade e a construção de espaços de pobreza

O que gastamos com aluguel falta o pão dos nossos filhos, nosso salário é muito baixo para pagar aluguel, água e luz e nosso alimento.
Roseli Medina¹³⁹

A urbanização do mundo está implicando a urbanização da pobreza.
Ermínia Maricato¹⁴⁰

O espaço, como o tempo, é fruto de construções e práticas dinâmicas que se transformam na história. Explica David Harvey que “dessa perspectiva materialista, podemos afirmar que as concepções do tempo e do espaço são criadas

¹³⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEDESC. **Comentário Geral nº 7 ao artigo 11.1 do PIDESC**. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGera7_DESC. Acesso em 24 nov. 2013.

¹³⁹ Trecho de carta escrita por Roseli Medina, moradora da ocupação do bairro Fazendinha, à juíza que concedeu a liminar de Reintegração de Posse da área.

¹⁴⁰ MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 76.

necessariamente através de práticas e processos materiais que servem à reprodução da vida social”.¹⁴¹ O espaço é social e historicamente construído, e não apenas um dado natural que se conforma de forma neutra e linear. O seu domínio é fonte de poder:

Para começar, suspeita-se – e muitas teorias do imperialismo asseveram – que, no século XX, a sobrevivência do capitalismo foi assegurada apenas pela transformação das relações espaciais e pela ascensão de estruturas geográficas específicas (como centro e periferia, Primeiro e Terceiro Mundos).¹⁴²

O urbanismo guarda estreito contato com o modo de produção dominante do qual é fruto, permitindo a compreensão das relações sociais e de elementos políticos e ideológicos de uma dada sociedade.¹⁴³ No modo de produção capitalista, a cidade é o principal local de produção e reprodução da força de trabalho, onde operam a circulação e a troca de mercadorias e ideias e é, também, o espaço vital para a acumulação do capital. De acordo com Harvey, historicamente urbanização e acumulação do capital caminharam juntas,¹⁴⁴ e as dimensões geográficas da acumulação do capital e da luta de classes são fundamentais para a perpetuação do poder burguês e supressão dos direitos dos trabalhadores.¹⁴⁵

Para compreender a cidade é necessário compreender a dinâmica econômica e, para compreender a economia, é preciso analisar o espaço e sua organização. É o que ensina Milton Santos: “A circulação dos produtos, das mercadorias, dos homens e das ideias ganhou tal expressão, dentro do processo global de produção, que a urbanização passou a ser um dado fundamental na compreensão da economia”.¹⁴⁶ Pertinente frisar que economia política da cidade e economia política da urbanização são forças distintas do ponto de vista analítico mas, de fato, são inseparáveis.¹⁴⁷

Nessa relação entre espaço e modo de produção, a cidade construída em bases capitalistas será, necessariamente, desigual e produtora de pobreza, posto

¹⁴¹ HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 13ª ed. São Paulo: Loyola, 2002, p. 189.

¹⁴² HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005, p. 140.

¹⁴³ HARVEY, David. **Urbanismo y Desigualdad social**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1997, p. 214.

¹⁴⁴ HARVEY, David. Palestra proferida na Universidade Federal do Paraná intitulada “**A economia política da globalização**”. Curitiba. 18 nov. 2014.

¹⁴⁵ HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004, p. 49.

¹⁴⁶ SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade**. 2ª ed. 1ª reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 113.

¹⁴⁷ SANTOS, Milton. **Por uma economia política...** p. 115.

que o acesso aos bens, a distribuição das pessoas e dos serviços no espaço não é equânime:

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes da sua própria condição. (...) Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está.¹⁴⁸

O planejamento urbano, conforme mencionado no primeiro capítulo, foi um dos instrumentos indispensáveis de dominação e segregação, pois gerou uma organização espacial baseada em interesses privados e na exploração da cidade pelo mercado, resultando em informalidade, segregação e pobreza.¹⁴⁹

Raquel Rolnik conceitua a cidade como um espaço do mercado, local onde se intensificam as trocas e a capacidade produtiva em decorrência da divisão social do trabalho, denominando-a “cidade do capital”.¹⁵⁰ Para Silvio Caccia Bava o solo, o espaço, a moradia e as relações são mercadorias:

A vida nas cidades se transformou numa mercadoria. O espaço público se fragmentou, se privatizou, a segregação se impôs. Bairro rico de um lado, com todos os tipos de serviços públicos disponíveis, shoppings, espaços de lazer, polícia privada garantindo a segurança. Bairros pobres e favelas de outro, ocupações com habitações precárias autoconstruídas, sem esgoto e muitas vezes sem água potável, com a eletricidade vinda de ligações clandestinas, em áreas de risco sujeitas a deslizamentos e inundações, sem equipamentos de educação e saúde, sem transporte público adequado, acossados por uma polícia que criminaliza a pobreza. Não é que o governo seja incompetente, incapaz de oferecer serviços públicos de qualidade. É que ele não se propõe ou não consegue fazer isso. A gestão da cidade atende aos interesses de acumulação do capital, que vê a produção e a reprodução do urbano como negócio, como fonte de lucro.¹⁵¹

Neste modelo a própria cidade é, em si, um objeto a ser comercializado, uma coisa à disposição para ser explorada e vendida em um mercado internacional.¹⁵² É o que revelam, por exemplo, os *rankings* que elegem as cidades

¹⁴⁸ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998, p. 81.

¹⁴⁹MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otília; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento...** p. 124

¹⁵⁰ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 30

¹⁵¹BAVA, Silvio Caccia. O urbanismo privatista e o direito à cidade: a cidade como mercadoria. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1464>.

Acesso em 14 abr. 2014.

¹⁵²Segundo Carlos Vainer “Talvez esta seja, hoje, uma das ideias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda”. VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e

mais competitivas do mundo, do ponto de vista dos investimentos, e os grandes projetos de *marketing* que as projetam como um desejo de consumo.¹⁵³ Pietro Barcellona discorre sobre o que ele chama de “transformação da cidade em um sistema de objetos”, processo no qual “a cidade se redefine como território econômico, como lugar no qual se connexionam funcionalmente indústrias e terceirização, em uma complementaridade produtiva, de modo a facilitar a propagação empresarial”.¹⁵⁴

Nessas, cidades as classes sociais estão separadas no território, muitas vezes por linhas divisórias invisíveis e simbólicas mas, em alguns casos, por barreiras físicas bem explícitas, como o caso dos muros construídos nas favelas do Rio de Janeiro em 2009.¹⁵⁵ Para Flávio Villaça, “a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole”.¹⁵⁶

A cidade é construída pelo e para o capital. Claro que há diversas contradições, resistência e formas alternativas de produção e apropriação do espaço. As ocupações de terrenos e as ações de Movimentos Sociais de luta por moradia, para ficar apenas no exemplo mais evidente no contexto deste trabalho, refletem essas tensões e trazem possibilidades de transformações. Ainda assim, o planejamento, as políticas públicas dominantes e a atuação do sistema de justiça, geram pobreza por meio da produção do espaço.

Para Paul Singer, “a cidade é, via de regra, a sede do poder e portanto da classe dominante”¹⁵⁷ e, devido às suas contradições, as tensões sociais aumentam

mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento...** p. 78.

¹⁵³ Vide o ranking elaborado em 2012 pela unidade de inteligência da revista britânica The Economist, a pedido do Citigroup. A cidade de Nova York foi considerada a mais competitiva do mundo. Buenos Aires é a mais competitiva da América Latina, seguida por São Paulo. Dentre os indicadores analisados estão “força econômica”, “capital humano”, “efetividade das instituições”, “maturidade financeira” e “apelo global”. The Economist Intelligence Unit. **Hot spots: Benchmarking global city competitiveness.** Londres, 2012. Disponível em:

http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/eiu_hotspots_2012.pdf. Acesso em 02 abr. 2014.

¹⁵⁴ BARCELLONA, Pietro. **O egoísmo maduro e a insensatez do capital.** São Paulo: Ícone, 1995, p. 101.

¹⁵⁵ No ano de 2009 a Prefeitura do Rio de Janeiro construiu muros de concreto ao redor de diversas favelas como forma de conter a expansão das comunidades. Notícia disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1066530-5606,00-SARAMAGO+CRITICA+CONSTRUCAO+DE+MUROS+EM+FAVELAS+NO+RIO.html>. Acesso em 01 jun. 2014.

¹⁵⁶ VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Nobel, 2001, p. 142.

¹⁵⁷ SINGER, Paul. **Economia Política da Globalização.** 14ª ed. São Paulo: Contexto, 1998, p. 8.

com a multiplicação dos “sinais exteriores da miséria – mendicância, prostituição, comércio ambulante, etc.”¹⁵⁸

A forma com que a cidade é organizada gera pobreza e espaços de pobreza que estão propositadamente separados dos espaços de abundância (se bem que as pessoas em situação de rua desafiam essa lógica e perambulam por toda a cidade, incomodando a vizinhança dos bairros nobres e a segurança particular dos bancos, das lojas e dos afortunados).

Afirmar que a cidade produz pobreza não significa afirmar que a urbanização em si, ou a vinda das pessoas para a cidade são as causas principais do fenômeno.

Tal alerta é feito por Milton Santos ao refutar as teorias que creditam a miséria urbana exclusivamente ao êxodo rural, ou à explosão demográfica, ao dualismo tecnológico, ao clima ou à “cultura da pobreza” dentre outras explicações parciais¹⁵⁹ e quase mitológicas. O geógrafo, ao contrário, constrói sua tese sobre a pobreza urbana relacionando modernização tecnológica e o que ele denomina dois circuitos da economia urbana: circuito superior e inferior, a economia moderna e a economia da pobreza.¹⁶⁰

O que gera pobreza é a forma como a cidade capitalista é produzida, a partir da divisão de classes, da divisão social do trabalho, da acumulação do capital, da exploração, da segregação e da violência.

Rosa Moura e Clóvis Ultramarini explicam que as periferias das cidades, locais onde a pobreza se concentra, são criadas e mantidas pela lógica do modo de produção e apropriação do espaço urbano e exprimem interesses que se sobrepõem, resultado da interação entre três elementos: o capital (que determina o custo da terra), o Estado (que garante o fluxo da economia) e a força de trabalho (quem ocupa e vive a periferia) que fazem da urbanização a forma de expansão do lucro.¹⁶¹

A divisão da cidade em legal e ilegal, que acarreta a falta de acesso ao mercado formal de terras, ou de regularização fundiária, cria vulnerabilidade e insegurança, derivando para um fator de exclusão. Essa ilegalidade acarreta a negação de uma série de outros direitos e aprofunda a desigualdade.

¹⁵⁸ SINGER, Paul. **Economia Política...** p. 63.

¹⁵⁹ SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2009, p. 23-29.

¹⁶⁰ SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana...** p.42-44.

¹⁶¹ MOURA, Rosa; ULTRAMARINI, Clóvis. Periferias das cidades: um texto preliminar. In: MOURA, Rosa; ULTRAMARINI, Clóvis. (Org.). **Metrópole. Grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994, p. 38-39.

A especulação imobiliária, que consiste na retenção de áreas por seus proprietários que aguardam a valorização da terra por meio de investimentos majoritariamente públicos em determinada região, sem dar qualquer destinação aos imóveis, impede que a terra urbana seja utilizada para a realização de uma cidade justa.

O imóvel ocupado no Fazendinha é exemplo desse processo. Os proprietários aguardavam, há anos, a valorização do imóvel, sem qualquer oposição, até que as pessoas que não tinham onde morar com dignidade o ocuparam. Em suas cartas à juíza, boa parte dos moradores mencionava a falta de condições materiais e existenciais mínimas de sobrevivência digna, única motivação para a ocupação do terreno.

A pobreza tem diversos significados e facetas, manifestando-se de diferentes modos em cada local e em cada momento histórico. Não há um único conceito, nem uma única medida. O parâmetro para definir a linha pobreza utilizado pelo IPEA, por exemplo, é o acesso às calorias diárias necessárias para que uma pessoa possa viver dignamente, e essa quantidade varia a depender da região do país.¹⁶² Para o Banco Mundial, pobre é aquele que sobrevive com até dois dólares por dia.¹⁶³

Certamente a pobreza não tem a ver apenas com o nível de renda, pois é um fenômeno multidimensional, estudado profundamente por intelectuais que divergem entre si quanto aos métodos e critérios utilizados para estabelecer e escalonar os seus diferentes graus de pobreza.¹⁶⁴

Nesse sentido, relevante o debate atual, no Brasil, da existência ou não de uma “nova classe média”, que teria deixado a pobreza por meio do incremento da renda e do maior consumo de bens e serviços.

De um lado, entusiastas das políticas sociais levadas a cabo nos últimos doze anos de governo do Partido dos Trabalhadores defendem que se forjou, sim,

¹⁶² IPEA. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4933. Acesso em 22 jan. 2015.

¹⁶³ Banco Mundial. **Poverty overview**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>. Acesso em 22 jan. 2014.

¹⁶⁴ BARROS, Ricardo Paes de; SILVA, Mirela Pereira de Carvalho da. **Pobreza multidimensional no Brasil**. XXXIV Encontro Nacional de Economia. Associação Nacional de Pesquisa em Economia. Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A141.pdf>. Acesso em 2 dez. 2014.

uma nova classe que passou a ganhar mais e a consumir mais, alcançando novas e melhores condições de vida.¹⁶⁵

De outro, há aqueles que constatam que a inclusão pelo mercado e pelo consumo não gerou uma nova “classe”, tampouco a diminuição significativa da pobreza e da desigualdade. Para esses autores, a renda e o consumo não seriam os únicos aspectos a serem levados em conta e, no máximo, houve uma reconfiguração da classe trabalhadora, que obteve alguns ganhos reais, mas ainda se mantém em duras condições de vida.¹⁶⁶

Pedro Demo, ao cunhar a expressão “pobreza política” dinamiza o conceito ao acrescentar a esfera do ser, ampliando-o para além da sua face empírica mensurável de ausências materiais (o não ter renda, casa, alimentos): “Mais drástico do que não *ter* mínimos materiais para sobreviver é não *ser* nada da vida”.¹⁶⁷

Não obstante toda a complexidade do fenômeno e a existência de divergências teóricas, a pobreza urbana está certamente materializada na existência indigna das pessoas que vivem nas favelas, nos cortiços e em situação de rua, dos catadores de papel reciclável, das prostitutas que trabalham nas ruas, dos trabalhadores informais – e dos formais, proletarizados e mal pagos, que gastam mais de 30% de seu salário apenas com a moradia¹⁶⁸ – dos pequenos traficantes e usuários de drogas e de tantos outros pobres, todos representados na ocupação do bairro Fazendinha.

Diante desse quadro de especulação imobiliária, segregação socioespacial, pobreza e injustiça, necessária a reflexão sobre o direito à cidade.

¹⁶⁵ Por exemplo Marcelo Neri na sua mais recente obra: NERI, Marcelo Côrtes. **A nova classe média: o lado brilhante da pirâmide**. São Paulo, Saraiva: 2011.

¹⁶⁶ Jessé Souza é um dos representantes dessa corrente, ao lado de vários outros: SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?** 2. ed. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2012; BARTELT, Dawid Danilo (Org.). **A "Nova Classe Média" no Brasil como conceito e projeto político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013. Disponível em: <<http://br.boell.org/downloads/NCMlivroHBS.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2014. FERREIRA, Maria Vitória Costaldello. A classe trabalhadora, suas reconfigurações e as políticas habitacionais da última década. In: RAMOS FILHO, W; COUTINHO, A. R.; BORDINHÃO NETO, R. (Org.). **Classes Sociais e (des)regulação do trabalho no Brasil atual**. 1ed.Bauru: Canal 6, 2014, p. 163-183.

¹⁶⁷ DEMO, Pedro. **Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 25-26.

¹⁶⁸ Nos termos da Pesquisa de Orçamentos Familiares, os gastos com moradia ocupam 35,9% da renda familiar. IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

2.3 O conteúdo e a natureza do direito à cidade

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana transformada, renovada.
Henri Lefebvre¹⁶⁹

A ideia de direito à cidade, seu conteúdo e suas formas de efetivação estão em debate e em disputa diante da necessidade de repensá-lo em um momento em que a sociedade mundial está indo às ruas exigir mudanças e melhores condições de vida nas cidades. Para David Harvey, as manifestações populares ocorridas em junho de 2013 no Brasil são parte de um fenômeno global, assistido em diversos países, em que as pessoas estão insatisfeitas com as cidades e com as vidas que nelas levam.¹⁷⁰

Por esse motivo, não será possível definir aqui o conteúdo e a natureza do direito à cidade, já que tais conceitos estão sendo debatidos e reformulados por aqueles que mais têm legitimidade para fazê-lo: os Movimentos Sociais e os intelectuais a eles ligados. A intenção é apresentar algumas das possibilidades que estão sendo colocadas e esboçar considerações.

A trajetória da construção da ideia de direito à cidade remonta a década de 1960, com as formulações de Henri Lefebvre e as lutas protagonizadas pela sociedade civil envolvida com a reforma urbana na América Latina.¹⁷¹ As lutas reais pela cidade, é claro, estão presentes na história da classe trabalhadora muito antes desse marco.

No Brasil, a primeira proposta de reforma urbana foi formulada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963, mas o regime militar que se seguiu inviabilizou sua concretização. Na década de 1980, com a abertura democrática, o tema voltou à cena e ganhou força no processo constituinte,¹⁷² quando os grupos envolvidos com a pauta apresentaram uma emenda popular, conhecida como “emenda popular da reforma urbana” que estabeleceu a noção de direito à cidade.

De acordo com Nelson Saule Junior, a compreensão do direito à cidade na formulação de 1988 compreendia, em síntese: a) assegurar e ampliar dos direitos

¹⁶⁹ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001, p. 116-117.

¹⁷⁰ HARVEY, David. Palestra proferida na Universidade Federal do Paraná...

¹⁷¹ SAULE JR., Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico**: vias... p. 30.

¹⁷² SAULE JR., Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico**: vias... p. 32.

fundamentais dos moradores das cidades; b) limitar a propriedade urbana por meio da função social; c) adotar instrumentos eficazes de política urbana com vistas a realizar a função social da propriedade; d) assegurar que a cidade cumpra suas funções sociais e) conferir competência e dever ao Município para que aplique os instrumentos de política urbana e f) estabelecer instrumentos de participação popular para assegurar a gestão democrática das cidades.¹⁷³ Com o passar dos anos, a ideia foi se aperfeiçoando.

A Carta Mundial do Direito à Cidade,¹⁷⁴ estruturada entre os anos de 2004 e 2005 pelos Movimentos Sociais e demais personagens ligados à temática, porém não emanada de órgãos oficiais, estabelece que o direito à cidade é coletivo e interdependente de todos os demais direitos reconhecidos (de organização, associação, ao trabalho, etc.), guiado pelos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social, e inclui a não discriminação de qualquer espécie, o direito ao desenvolvimento e ao meio ambiente sadio.

Os seus princípios e fundamentos, constantes desse documento, são os seguintes: i) exercício pleno da cidadania e gestão democrática das cidades; ii) função social da cidade e da propriedade urbana; iii) igualdade e não-discriminação; iv) proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade; v) compromisso social do setor privado e vi) impulso à economia solidária e às políticas impositivas progressivas.

Percebe-se que, ao longo dos anos, consolidou-se a percepção de que o direito à cidade é direito coletivo,¹⁷⁵ que encerra uma complexidade e pluralidade de direitos,¹⁷⁶ que busca limitar a propriedade e a interferência dos interesses privados na construção do espaço urbano, por meio da implementação de uma série de instrumentos urbanísticos e da gestão democrática com participação popular.¹⁷⁷

¹⁷³ SAULE JR., Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico**: vias... p. 34.

¹⁷⁴ Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em 30 nov. 2014.

¹⁷⁵ SAULE JUNIOR, Nelson. Constituição Brasileira: O direito à cidade nos vinte anos de sua promulgação. In: COHRE. **Boletim Direito à Moradia e à Cidade na América Latina**. Ano 1, nº 4, out-nov. 2008, p. 7

¹⁷⁶ OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 195.

¹⁷⁷ SAULE JUNIOR, et al. Plano diretor e efetiva participação popular: a “revisão” do plano estratégico de São Paulo. In: TERRA DE DIREITOS (Org.). **Justiça e Direitos Humanos**: experiências de assessoria jurídica popular. Curitiba: Terra de Direitos, 2010, p. 130

Há, dessa maneira, o anseio pela inclusão das pessoas na cidade que existe, com vistas a democratizá-la e torná-la mais justa por meio da efetivação de direitos e instrumentos conquistados e positivados, tais como mobilidade urbana, saneamento básico, moradia, participação popular, meio ambiente sadio, trabalho, cultura, etc. O direito à cidade se realizaria por intermédio de políticas públicas e de acesso a bens e serviços de qualidade.

Tais preocupações são necessárias e estão em consonância com as necessidades atuais dos setores populares que ainda não têm, de fato, moradia adequada, transporte de qualidade, saneamento básico, possibilidade de participar dos processos decisórios, dentre uma série de privações.

No entanto, se delineia a tendência de dar um passo à diante: colocar no horizonte do direito à cidade a possibilidade de transformação radical dela mesma, vislumbrando-se, inclusive, a chance de destruir a cidade que hoje existe e construir outra, em outras bases, com outras prioridades e perspectivas.

A aprofundar esse entendimento, David Harvey preleciona que

O direito à cidade é, portanto, muito mais que um direito de acesso individual ou coletivo aos recursos que esta armazena ou protege; é o direito a transformar e reinventar a cidade de acordo com nossos desejos. É, ademais, um direito mais coletivo que individual, já que a reinvenção da cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade para fazermos e refazermos a nós mesmos e às nossas cidades é, como argumentarei, um dos mais preciosos mas mais descuidados de nosso direito humanos.¹⁷⁸

O exercício e a efetivação desse direito demandam o esforço de pensar e agir diferente, a partir de fundamentos que não aqueles impostos pelo neoliberalismo.

Orlando Alves sintetiza as leituras de David Harvey, Henri Lefebvre e Peter Marcuse sobre o tema e expõe a necessidade de articulação entre teoria e práxis e de se pensar o direito à cidade à luz da utopia.¹⁷⁹ Segundo o autor, a cidade é condição para produção e reprodução do capital e, mais que isso, das relações capitalistas de produção. Por esse motivo, a construção da cidade está intimamente relacionada com a luta de classes e tem, como característica intrínseca, a

¹⁷⁸ HARVEY, David. **Ciudades Rebeldes**: del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal, 2013, p. 20. Tradução livre.

¹⁷⁹ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Urban common space, heterotopia and the right to the city: Reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 2, ago. 2014.

desigualdade, a exploração de poucos sobre muitos e a exclusão. Dessa forma "o direito à cidade não pode ser exercitado, em sua plenitude, no âmbito de um urbanismo capitalista",¹⁸⁰ é preciso ir além.

O direito à cidade, para Lefebvre, tem duas faces: a do lamento e a da aspiração.¹⁸¹ Marcuse, interpretando essa ideia, entende que o lamento é a busca pela concretização de necessidades materiais vitais e a aspiração tem a ver com o que é necessário para ter uma vida boa.¹⁸²

Lefebvre formula, ainda, as noções de espaços isotópicos, heterotópicos e utópicos para possibilitar uma ideia radical de direito à cidade. Os primeiros são os espaços comuns, construídos por e para o capital; os segundos são espaços de diferença, que contrastam com os primeiros e traduzem os conflitos pela apropriação do próprio espaço e os espaços utópicos são os não-lugares, que ainda não existem e que podem se constituir na materialização do direito à cidade.

Um dos grandes desafios, para Orlando Alves, é articular essas duas dimensões do direito à cidade: a da concretização de condições materiais dignas e a realização do projeto utópico de mudança radical. Para tanto, são necessárias outras formas de conhecimento sobre a cidade e a existência de um forte Movimento Social anticapitalista, que tenha por objetivo a transformação diária da vida urbana.

O outro, é promover as heterotopias para desmercantilizar os espaços comuns e construir uma unidade entre os diversos grupos que buscam alternativas.

David Harvey, em sua obra "Espaços de Esperança" propõe que aqueles que buscam mudanças no mundo e nas cidades atuem como "arquitetos rebeldes" em busca de alternativas¹⁸³ e elenca onze direitos ou princípios universais afirmados nos documentos internacionais de direitos humanos, que acredita serem passíveis de adaptações e acréscimos, tornando-os interessantes para o avanço das lutas pelo direito à cidade, assim sintetizados:

¹⁸⁰ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Urban common space, heterotopia and the right to the city: Reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 2, ago. 2014, tradução livre. Em inglês: "In fact, in all its plenitude, the right to the city cannot be exercised in the ambit of capitalism urbanization".

¹⁸¹ LEFEBVRE, Henri. The right to the city. In: Koffman, E.; LEBAS, E. (Ed.) **Writings on cities**. London: Blackwell, 1977, p. 63-184. Apud. SANTOS JUNIOR, Orlando. Urban commom..

¹⁸² MARCUSE, Peter. Whose Right(s) to what city? In: BRENNER, N.; MARCUSE, P; MAYER; M. **Cities for people, Not for Profit**. London: Routledge, 2012, p. 24-41 Apud SANTOS JUNIOR, Orlando. Urban commom...

¹⁸³ HARVEY, David. **Espaços de Esperança...** p. 325.

a) direito às “oportunidades de vida”, que envolve a garantia do alimento, do salário vital, da seguridade social e, mais essencial, de um sistema de direitos de acesso que dê chances reais às pessoas para que transformem a si mesmas e o mundo;

b) direito à associação política e a um bom governo, incluídas as possibilidades de os indivíduos produzirem seus próprios espaços comunitários com suas próprias regras;

c) direito de os trabalhadores envolvidos diretamente com o processo produtivo deterem o poder e o controle sobre ele, além daqueles direitos trabalhistas já consolidados;

d) direito à inviolabilidade e integridade do corpo humano, com destaque para o direito das mulheres terem o domínio de suas próprias funções reprodutivas e de poderem viver livres de qualquer violência sofrida pelo simples fato de serem mulheres (doméstica, cultural e institucionalizada);

e) direito à imunidade e desestabilização, entendidos como a possibilidade de desequilibrar o mundo existente através da crítica e da divergência, sem medo de represálias, para que a sociedade possa ser repensada e refeita;

f) direito ao meio ambiente decente e saudável, sem ameaças e perigos, com ênfase na justiça ambiental e na necessidade da consolidação de formulações universais nesse sentido;

g) direito a construir sistemas alternativos de propriedade capazes de reconhecer outras formas de interesse público ou coletivo, que não aqueles ditados pelo mercado;

h) direito das futuras gerações de viver em um mundo dotado de possibilidades abertas, e não apenas de opções estabelecidas. Tal direito tem a ver com as responsabilidades, de todos, com a espécie humana e com aquelas cuja sobrevivência depende de nossas ações;

i) direito à produção do espaço, que vai muito além da possibilidade de circular em um mundo espacialmente estruturado e pré-organizado, englobando a possibilidade de construir relações espaciais (formas, modos de comunicação e regras territoriais) de maneira a transformar o próprio espaço;

j) direito à diferença e ao desenvolvimento desigual, que inclui a possibilidade de ser diferente, e de promover um desenvolvimento fundado em bases territoriais e coletivas que não sigam as regras estabelecidas pelo modelo

atual. O desenvolvimento geográfico desigual, aqui, é encarado pelo autor não como a necessidade que o capitalismo tem de criar oportunidades em um lugar para reduzi-las em outro, mas significa o direito à diferença e à construção de alternativas; e, por fim

k) o que Harvey nomina “nossos direitos como seres da espécie”, que dizem respeito às possibilidades de explorarmos as possibilidades transformadoras, assumindo responsabilidades e deveres com os outros seres humanos e não-humanos. Isso inclui, principalmente, o direito de proteção contra toda e qualquer imposição da classe dominante que represente interesses de classe, e não da humanidade.

Para o autor, é preciso defender esses onze direitos compreendendo que não são o corolário da luta nem a grande possibilidade revolucionária,¹⁸⁴ mas que podem contribuir para a construção de alternativas.

Diante da constatação de que o conteúdo e a natureza do direito à cidade estão sendo debatidos e preenchidos com novas ideais e formulações, é factível afirmar que o direito à cidade, fora de uma perspectiva revolucionária e transformadora do urbanismo capitalista, se resume à tentativa de inclusão das pessoas em uma cidade que jamais será inclusiva e justa.

Sem abandonar as reivindicações imediatas e relativas à sobrevivência diária, o que inclui o reconhecimento e a garantia, pelo Judiciário, dos direitos à terra e à moradia digna, é preciso avançar na construção de alternativas radicalmente diferentes.

2.4 Violência policial: a força do Direito

Não queremos morte, choro, nem sangue.
Maridalva Costa Reis¹⁸⁵

A violência praticada pela Polícia Militar no despejo do Fazendinha, que deixou vários feridos, provoca algumas reflexões sobre as funções da violência e da Polícia na garantia do Direito e da ordem que ele funda e mantém. A violência não é

¹⁸⁴ HARVEY, David. **Espaços de Esperança...** p. 330.

¹⁸⁵ Trecho de carta escrita por Maridalva Costa Reis, moradora da ocupação do bairro Fazendinha, à juíza que concedeu a liminar de Reintegração de Posse da área.

apenas física, mas também emocional. Conforme mencionado,¹⁸⁶ a ONU reconhece que os despejos forçados geram traumas e dores psíquicas insuperáveis.

Todos os moradores que foram despejados sentiram, física ou emocionalmente, a força do Direito. Em alguns deles as marcas ficaram mais explícitas, como no caso do cinegrafista Anderson Leandro, que foi alvejado por um tiro de borracha no rosto. Em outros, as cicatrizes da violência talvez sejam mais implícitas – não menos intensas – como as produzidas nas crianças, que assistiram os barracos onde moravam serem queimados e destruídos.

Para garantir a autoridade da decisão judicial e proteger a propriedade, o Estado atinge os corpos, físicos e mentais. A salvaguarda um direito tipicamente civil, a propriedade, é realizada através de mecanismos penais, que criminalizam as condutas e punem fisicamente, ferindo as pessoas e restringido suas liberdades por meio da prisão ou da impossibilidade total de resistência e produção de uma vida digna, efetivamente livre.

Para tratar desse tema, importa compreender o contato entre o Direito Civil e o Penal no tratamento por eles dado à propriedade. Igualmente imperioso é realizar a crítica à violência estatal e à Polícia.

Segundo Juarez Cirino, o Direito Penal tem objetivos declarados pelo discurso oficial, e objetivos reais, que são revelados pelo discurso jurídico crítico. Os objetivos declarados, aparentemente neutros, consistem na proteção de bens jurídicos selecionados pela Constituição como os mais essenciais para a vida individual e coletiva.¹⁸⁷ A revelação dos objetivos reais, por sua vez, permite, a partir do reconhecimento da existência de classes sociais e da luta de classes, compreender o Direito Penal como centro da estratégia de controle social nas sociedades de hoje.¹⁸⁸

Nessa perspectiva, o Direito Penal é instituição que serve para garantir e reproduzir a estrutura de classes, de desigualdade entre as classes e da exploração e opressão dos grupos subalternos pelos hegemônicos.¹⁸⁹ Através das definições legais de crimes e penas, protege interesses das classes dominantes e pré-seleciona quem sofrerá as sanções penais, que são exatamente aqueles privados

¹⁸⁶ No item 1.2.

¹⁸⁷ SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: Parte Geral. 3ª ed. Curitiba: Lumen Juris, 2008, p. 5.

¹⁸⁸ SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**... p. 6.

¹⁸⁹ SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**... p. 8.

dos bens e interesses econômicos protegidos.¹⁹⁰ Os que não têm patrimônio certamente serão criminalizados pelos tipos penais que o protegem.

O penalista deixa clara a relação entre a proteção penal e a propriedade: “o Direito Penal garante a propriedade privada dos meios de produção e do produto do trabalho social (instituída pela Constituição e disciplinada pelo Direito Civil), que permite a sobrevivência do trabalhador nos limites do trabalho assalariado”.¹⁹¹

O Direito Penal, como o Direito Civil, também cumpre a função de reprodução e manutenção da ordem dominante e está estruturado em bases fortemente patrimoniais. Embora existam correntes que defendam que há um reposicionamento do Direito Civil no sentido da valorização e proteção da pessoa como fundamento do sistema, a propriedade é, ainda, o cerne do Direito Privado. A suposta relativização de dogmas proprietários, por meio da funcionalização da propriedade, dos contratos e das famílias, por exemplo, não alterou o núcleo do Direito Civil.

Direito Civil, que a institui e a regula, e Direito Penal, que a protege com força, se encontram na propriedade, que deve ser salvaguardada com tanto vigor e rigor que o Estado sacrifica a liberdade, a integridade física e a dignidade das pessoas em seu nome.

Além de, ao lado do Direito Civil, proteger a propriedade e os privilégios de classe, o Direito Penal impossibilita a revolta e a resistência populares, exatamente como aconteceu na desocupação do terreno no Fazendinha:

O direito penal atua como instrumento de controle das vítimas da exploração e da opressão social – os trabalhadores integrados no mercado de trabalho e os marginalizados sociais –, cujos protestos, reivindicações são reprimidos pelas forças da ordem e, frequentemente, canalizados para o sistema de justiça criminal.¹⁹²

As “forças da ordem”, que reprimem os trabalhadores para que não contestem e não alterem a ordem das coisas, materializam a interação entre o Direito e a violência que o institui e o mantém. Walter Benjamin deixa claro, na primeira frase do seu texto: “A tarefa de uma crítica da violência pode ser definida como a apresentação de suas relações com o direito e a justiça”.¹⁹³ O termo *Gewalt*

¹⁹⁰ SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal...** p. 11.

¹⁹¹ SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal...** p. 17.

¹⁹² SANTOS, Juarez Cirino dos. **Criminologia Radical**. 3ª ed. Curitiba: Lumen Juris, 2008, p. 35

¹⁹³ BENJAMIN, Walter. *Crítica da violência – crítica do Poder...* p. 160.

em alemão pode significar, ao mesmo tempo, poder e violência. Com esse jogo de palavras, o autor desenvolve suas críticas à violência e ao poder.

Abordando a relação entre Direito e justiça, meios e fins, Benjamin explica que, para o Direito Natural, não há problema no uso de meios violentos para o atingimento de fins justos, uma vez que a violência é um produto da natureza e apenas o seu uso abusivo seria condenável. Tais formulações foram revisitadas pelas filosofias darwinistas e fundamentam o dogma do Direito Natural segundo o qual todo o poder e toda a violência adequados a fins naturais são legítimos.¹⁹⁴

Para o Direito Positivo, o poder é historicamente construído e, inversamente do que ocorre no Direito Natural, o critério utilizado é o da justiça dos meios: a legitimidade dos fins depende da justiça dos meios.

O primeiro legitima os meios pela justiça dos fins, o segundo garante a justiça dos fins pela legitimidade dos meios: “o direito positivo exige de qualquer poder uma explicação sobre sua origem histórica, a qual, sob certas condições, recebe sua legitimação, sua sanção”.¹⁹⁵

O Direito Positivo distingue o poder e a violência em legítimos e ilegítimos. Se o critério de legitimidade é o seu sentido, só será possível criticar a violência a partir da valoração de seu uso, e essa verificação se manifesta na obediência a seus fins. Para classificar o poder importa saber se há, ou não, um reconhecimento histórico dos seus fins. Aqueles sem reconhecimento, ilegítimos são os fins naturais, e os demais são os fins jurídicos.

Quando se trata do indivíduo, a tendência é não admitir a busca de fins naturais por meio da violência. O ordenamento jurídico torna o uso da violência para fins naturais monopólio estatal, blindando-os por fins jurídicos, que podem apenas ser buscados legitimamente pelo Estado. O indivíduo não pode recorrer à violência: “o direito considera o poder na mão do indivíduo um perigo de subversão da ordem judiciária”.¹⁹⁶

O interesse do Direito em monopolizar o poder e a violência se explica mais pela necessidade de garantir o próprio Direito do que de garantir os fins jurídicos. Por outras palavras, o monopólio do poder e da violência servem para o reforço e

¹⁹⁴ BENJAMIN, Walter. Crítica da violência – crítica do Poder... p. 160-161.

¹⁹⁵ BENJAMIN, Walter. Crítica da violência – crítica do Poder... p. 162.

¹⁹⁶ BENJAMIN, Walter. Crítica da violência – crítica do Poder... p. 162.

manutenção da ordem jurídica – que não se realiza sem a violência – e não para o atingimento de supostos fins jurídicos.

O objetivo é justamente produzir e reproduzir a ordem, muito mais do que cumprir os papéis formalmente atribuídos ao Estado. O poder, quando não está monopolizado pelo Direito, o ameaça justamente por existir fora dele, e são determinadas situações, como as greves, nas quais ainda se admite certo uso da violência, que podem explicar por que ela é tão ameaçadora.

As greves, do ponto de vista dos trabalhadores, são manifestações de violência, pois eles as usam para atingir certos objetivos. Para o Estado, no entanto, não são atos violentos, mas apenas omissões que se concretizam no exercício do direito de se subtrair ao poder. E talvez seja por esse motivo, pondera Benjamin, que as greves ainda sejam permitidas. Mas é certo que quando houver deflagrações constantes em um contexto revolucionário, o Estado as considerará abusivas e as interromperá, pois se sentirá ameaçado pela possibilidade de substituição da ordem atual por uma nova forma de organização social. Para o historiador, no caso da greve revolucionária, a violência pode chegar a instituir e modificar relações jurídicas.

No mesmo sentido, o direito de guerra entra em contradição com a própria guerra que, violência assaltante, impõe, por meio da paz, o reconhecimento de uma nova situação e de um novo Direito. A violência da guerra serve como modelo para qualquer violência dirigida a fins naturais.

Refletindo sobre a “última guerra”,¹⁹⁷ Walter Benjamin aduz que o poder militar não apenas institui o Direito, como também representa a compulsão do uso generalizado da violência como um meio para atingir os fins do Estado: “Se a primeira função da violência passa a ser a instituição do direito, sua segunda função pode ser chamada de manutenção do direito”.¹⁹⁸ E a crítica a essa violência é muito mais complexa do que fazem parecer os pacifistas: é preciso refutar o próprio corpo da ordem jurídica, todo e qualquer poder, Judiciário, Legal ou Executivo, pois o poder do Direito é ameaçador e define destinos, já que pode decidir sobre a vida e a morte.

¹⁹⁷ BENJAMIN, Walter. Crítica da violência – crítica do Poder... p. 164.

¹⁹⁸ BENJAMIN, Walter. Crítica da violência – crítica do Poder... p. 165.

Coerente com essa linha de afirmação do Direito pela violência, pela possibilidade de decidir “fazer viver ou deixar morrer”,¹⁹⁹ é que se compreende, segundo o autor, a aplicação da pena de morte nos delitos contra a propriedade em certos ordenamentos, porquanto a função da violência não é apenas punir a infração à lei, mas afirmar o próprio Direito.

As duas violências (que traduzem, também, dois poderes), a fundacional e a mantenedora do Direito, estão presentes na Polícia, que pode cumprir fins jurídicos e, ao mesmo tempo, instituí-los por meio da sua possibilidade, em certos países, de baixar decretos: “É um poder instituinte do direito – cuja função característica não é promulgar leis, mas baixar decretos com expectativa de direito – e um poder mantenedor do direito, uma vez que se põe à disposição de tais fins”.²⁰⁰

Para Benjamin, a ideia de que os fins do poder policial coincidem com o Direito não é verdadeira, uma vez que sua ação começa no ponto em que o poder estatal não mais consegue atingir seus próprios fins de outra maneira e, aí, a Polícia age sem qualquer referência a fins jurídicos.

O poder-violência exerce função dupla na institucionalização do Direito. De um lado a institucionalização almeja o Direito como seu fim, e o faz usando a violência. De outro, quando instituiu o Direito como o fim, não dispensa a violência, mas a transforma em poder instituinte dele mesmo. E aí o fim não é mais o Direito livre da violência, mas a vinculação dele a ela, pois “a institucionalização do direito é a institucionalização do poder e, nesse sentido, um ato de manifestação imediata da violência”.²⁰¹ E na perspectiva da violência, não há igualdade, apenas poderes do mesmo tamanho.

Portanto, não há como se afastar a concepção de que todo o poder/violência é instituinte e mantenedor do Direito, que está umbilicalmente ligado à força e à violência, que se concretizam por meio da atuação do Estado em todas as suas formas, inclusive pelo Judiciário e, principalmente, pela Polícia.

O receio do Estado em conferir poder aos indivíduos é perceptível no cotidiano e reflete o temor do próprio povo, que para atingir fins justos, do ponto de vista da justiça social e da liberdade, precisa se valer da subversão da ordem que

¹⁹⁹ Expressão cunhada por Foucault. FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

²⁰⁰ BENJAMIN, Walter. Crítica da violência – crítica do Poder... p. 166. Destaque-se que, no Brasil, a Polícia não possui a prerrogativa formal de baixar decretos.

²⁰¹ BENJAMIN, Walter. Crítica da violência – crítica do Poder... p. 172.

até então o impedia de agir, como fizeram as famílias que ocuparam um imóvel vazio para lá morar.

O Direito moderno não reconhece qualquer outro poder ou violência que esteja fora de si mesmo por receio de ser aniquilado, e, por isso, é incapaz de conviver com manifestações diversas daquelas que o constituem.

Não há espaço, nesse Direito, para formas diferentes de apropriação da terra, da natureza e da cidade que não aquelas determinadas autoritariamente pelo modo de produção que o sustenta, o que leva à constatação de que o capitalismo está fundamentado e se reproduz por meio da violência.

Se, como aponta Benjamin, o poder militar institui o Direito e usa a violência para garantir os fins do Estado, que é a manutenção das coisas exatamente como elas estão, alicerçadas em uma ordem jurídica que protege a propriedade com toda a força, penal e civilmente, é factível afirmar que as forças policiais atuam exatamente para garantir que nada mude.

A Polícia age com truculência e violência escancaradas, com a permissão e em nome do Estado, quando este não tem mais uma forma jurídica e legítima a lhe sustentar. O despejo, nas circunstâncias relatadas, é imagem fiel desse cenário. Quando o Direito não consegue mais solucionar o conflito pela terra e pela moradia, delega à Polícia a tarefa de agir, com os meios e a força que ela entenda necessários, para remover as pessoas e defender os fins estatais, que são, em última análise, a perpetuação da ordem proprietária e desigual. E, se para a violência não há igualdade, e se é ela quem institui e mantém o Direito, esse Direito jamais será igualitário e justo.

3. METROPOLIZAÇÃO E O APARENTE CONFLITO ENTRE O DIREITO À MORADIA E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE

3.1 A ocupação Olga Benário e os despejos de Piraquara

*Lutei pelo justo, pelo bom e pelo melhor do mundo.
Olga Benário²⁰²*

O caso seguinte, objeto de apreciação neste texto, é o da ocupação de uma grande área no Município de Piraquara, localizado na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), distante cerca de 30 quilômetros da capital, que foi batizada pelos moradores de Olga Benário.²⁰³

Para compreender os processos de despejos de Piraquara, faz-se necessário contextualizar, brevemente, a história recente do Município, que foi palco de grandes intervenções dos Governos Estadual e Federal na última década, sem que, contudo, houvesse efetiva melhoria de vida de seus habitantes e alteração nas estruturas desiguais urbanas.

De grande importância para o abastecimento de água de Curitiba e Região, Piraquara integra a Unidade Territorial de Planejamento do Guarituba (UTP do Guarituba), em consonância com a Lei Estadual nº 12.248/1998, que criou o sistema integrado de gestão e proteção de mananciais, no qual se inclui, dentre outros mecanismos, as UTP's, compostas pelas sub-bacias contribuintes dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba.

O Decreto Estadual nº 809/1999 declarou todo o Município de Piraquara uma Unidade Territorial de Planejamento e o Decreto Estadual nº 6.314/2006 estabeleceu três modalidades de ocupação do solo para o local, com vistas a proteger o meio ambiente: a) áreas de restrição à ocupação (ZRO); b) áreas de ocupação orientada (ZOO) e c) áreas de urbanização consolidada (ZUC).

²⁰² Olga Benário em sua última carta escrita aos familiares antes de ser morta. Disponível em: http://pcb.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1449:qlutei-pelo-justo-pelo-bom-e-pelo-melhor-do-mundo&catid=56:memoria. Acesso em 16 dez. 2014.

²⁰³ É comum, entre os Movimentos Populares, batizar as ocupações de terra com nomes de homens e mulheres que contribuíram para as lutas sociais, para manter viva suas memórias.

É uma cidade estratégica do ponto de vista ambiental, pois todo o seu território é protegido e seus mananciais são responsáveis, direta e indiretamente, por cerca de 70% do fornecimento de água de Curitiba e Região Metropolitana.²⁰⁴

O Plano de Desenvolvimento Integrado do Estado, de 1979, proibia a ocupação da região leste da capital para proteção da água e a legislação da época era bastante restritiva no que tange à ocupação do solo nessas áreas. A aplicação apenas parcial do plano, a falta de fiscalização e a pressão pelo uso da terra geraram a ocupação irregular das áreas ambientalmente frágeis e aparentemente abandonadas.²⁰⁵ O resultado foi a consolidação de milhares de moradias nesses locais, a maioria muito precárias e até hoje sem acesso a serviços, públicos e privados, básicos.

Técnicos da Companhia de Habitação do Paraná, em artigo de 2007, estimam que 44 mil pessoas vivem na UTP do Guarituba, sendo que aproximadamente 24 mil estão em ocupações irregulares, o que compreende cerca de 6.000 lotes.²⁰⁶ Dados mais recentes da Prefeitura dão conta de que 80% das casas no local são irregulares.²⁰⁷

Diante dessa realidade, uma série de iniciativas foram empreendidas pelo poder público para tentar amenizar o problema.

Em 2005, o Poder Executivo Municipal lançou o “Projeto novo Guarituba” e, em, 2006, o Estado do Paraná aprovou o “Plano de Recuperação Ambiental e Urbanização do Guarituba”. Em 2007, todos esses projetos, que tinham os mesmos objetivos – regularização fundiária, urbanização, proteção ambiental e melhoria da qualidade de vida da população local – caminhavam paralelamente e eram

²⁰⁴ SUDERHSA. **Plano diretor de drenagem para a bacia do rio Iguaçu na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2002. Disponível em:

http://www.aguasparana.pr.gov.br/arquivos/File/pddrenagem/volume5/SUD0105RP_WR001_FI.pdf.

Acesso em 22 jan. 2015. Mais dados disponíveis em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/101505/a-personagem-principal-na-defesa-dos-mananciais-pede-uma-compensacao>. Acesso em 22 jan. 2015.

²⁰⁵ GERALDI, Juliano. Entre o real e o percebido: moradia e meio ambiente na Região Metropolitana de Curitiba: o caso do Projeto Novo Guarituba. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 2, n. 2, p.213-228, jul. 2010, p. 215.

²⁰⁶ GERALDI, Juliano; LOYOLA, Jocely Maria Thomazoni. O Novo Guarituba, preservação dos mananciais e direito à moradia na Região Metropolitana de Curitiba. **Resumos expandidos e programa do seminário nacional sobre o tratamento de áreas de preservação permanente em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo**. São Paulo: FAUUSP, 2007, p. 68.

²⁰⁷ GHISI, EDNUBIA; KITANISHI. Moradores de Piraquara/PR vivem impasse com Cohapar. **Terra de Direitos**. Curitiba. 07 ago. 2012. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2012/08/07/direito-a-moradia-moradores-de-piraquarapr-vivem-impasse-com-cohapar/>. Acesso em 10 dez. 2014.

gerenciados, em conjunto, pelos Governos Estadual e Municipal, foram incorporados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal.²⁰⁸

Em 2007, o então Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, esteve em Piraquara, junto com o então Governador Roberto Requião, para lançar o que seria o maior programa de regularização fundiária e urbanização do Brasil, o PAC Guarituba.²⁰⁹

O PAC, criado em 2007, é um programa do Governo Federal que envolve vultuosos investimentos. Na lógica do neodesenvolvimentismo brasileiro,²¹⁰ tem por finalidade a execução de grandes obras de infraestrutura, de logística e de energia.

O PAC Guarituba destinou R\$ 6.354.442,58 (seis milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e cinquenta e oito centavos) à Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) para obras de saneamento, R\$ 99.219.209,44 (noventa e nove milhões, duzentos e dezenove mil, duzentos e nove reais e quarenta e quatro centavos) e R\$ 4.521.447,55 (quatro milhões, quinhentos e vinte e um mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos) ao Governo do Estado para obras de urbanização e criação de um parque, respectivamente.²¹¹

Ocorre que tais obras, muitas ainda em execução,²¹² não impactaram como se esperava a realidade do povo, que ainda vive em condições bastante precárias.

Tendo em vista o histórico desordenamento territorial, a irregularidade fundiária alarmante e as restrições ambientais, o Guarituba é palco de diversos

²⁰⁸ GERALDI, Juliano. Entre o real e o percebido... p. 216.

²⁰⁹ Lula já está na escola do Guarituba para lançar o PAC. **Paraná Online**. Curitiba. 24 ago. 2007. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/257569/?noticia=LULA+JA+ESTA+NA+ESCOLA+DO+GUARITUBA+PARA+LANCAR+O+PAC>. Acesso em 08 dez. 2014.

²¹⁰ De acordo com Plínio de Arruda Sampaio Junior: “Acima de suas diferenças e idiossincrasias de ordem teórica e prática, os economistas que reivindicam o novo desenvolvimentismo compartilham um denominador comum: procuram uma terceira via que evite o que consideram o grave problema do neoliberalismo — a cumplicidade com o rentismo — e o que atribuem como as inaceitáveis perversidades do velho desenvolvimentismo — o nacionalismo anacrônico, a complacência com a inflação e o populismo fiscal. O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos ‘positivos’ do neoliberalismo — compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional — com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo — comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social”. SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p.672-688, out. 2012.

²¹¹ <http://www.pac.gov.br/buscar/resultado>. Acesso em 08 dez. 2014.

²¹² <http://www.piraquara.pr.gov.br/Prefeito+Marquinhos+acompanha+as+obras+do+PAC+Guarituba+4+3458.shtml>. Acesso em 08 dez. 2014.

conflitos dos quais muitos resultaram em despejos. O caso em análise é apenas mais um, dentre inúmeros, em que houve ocupação de área não utilizada, podendo ser considerada um vazio urbano.

A ocupação ocorreu entre os dias 9 e 11 de outubro de 2010, quando cerca de 100 (cem) famílias de baixa renda que não possuíam outra alternativa de moradia ingressaram no terreno, localizado na Planta Guarituba. Medidas foram tomadas, por particulares e pelo poder público, com vistas à remoção dos moradores, sem qualquer solução de moradia posterior.

Há diversas ações versando sobre os mesmos fatos, movidas por particulares, pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), pelo Ministério Público do Estado do Paraná e pelo Município de Piraquara.

Serão analisadas apenas três delas: uma Ação de Reintegração de Posse ajuizada em 19 de outubro de 2010 pelo proprietário de um dos lotes, em que foi concedida e cumprida a liminar, uma Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná em 10 de novembro de 2010 e outra Ação de Reintegração de Posse manejada pelo Município de Piraquara em 19 de janeiro de 2011, todas em trâmite perante a Vara Cível do Foro Regional de Piraquara da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba.

No dia 19 de outubro de 2010, um dos proprietários – dono do lote nº 30, registrado no Registro de Imóveis de Piraquara sob a matrícula nº 12227 – ajuizou Ação de Reintegração de Posse (autos nº 1329/2010), com pedido liminar, alegando ter o terreno restrições ambientais que o impediram de utilizá-lo,²¹³ e por esse motivo, estava desocupado.

Recebida a petição inicial, a juíza à época, após parecer favorável do Ministério Público estadual, em 20 de outubro de 2010, deferiu os pedidos de liminar e de uso de força policial, e estipulou multa diária de R\$ 50,00 (cinquenta reais) em caso de descumprimento da decisão. Os argumentos utilizados, tanto pelo órgão ministerial, quanto pelo Judiciário, são os de que restaram comprovados o esbulho dentro de ano e dia, e a posse, pela juntada de documentos que a externam, como requerimentos administrativos protocolados junto à Prefeitura. Preenchidos os requisitos legais, foi concedida a antecipação da tutela.

²¹³ As restrições a que se refere são as que constam em um laudo de vistoria técnica que atesta ser o terreno uma ZRO, impassível de quaisquer intervenções que possam suprimir a vegetação primária e fluvial ou contaminar os níveis freáticos, nos termos do Decreto Estadual nº 6314/2006.

Em 21 de outubro, os moradores, com a assessoria de advogados populares, protocolaram pedido de reconsideração da liminar antes mesmo da citação, alegando i) inépcia da petição inicial, pois não houve individualização dos réus; ii) a necessidade de realização de audiência de conciliação prévia; iii) estado de necessidade das famílias, que não poderiam ser despejadas sem, ao menos, poder apresentar defesa e iv) que tinham intenção de conciliar. O pedido foi indeferido sob o argumento de não haver novos elementos que justificassem a reversão da medida e que a audiência de conciliação não teria lugar no procedimento adotado.

Apresentaram, então, contestação na qual aduziram questões preliminares referentes, especialmente, à formação do polo passivo e à localização do imóvel. No mérito, sustentaram que o autor não tinha a posse do imóvel e que sobre o local onde estava a ocupação não recaíam restrições ambientais. Anexaram mapas nos quais a sobreposição do zoneamento com a área ocupada poderia comprovar que o local da ocupação não era área de proteção ambiental, definindo-se como Zona de Ocupação Orientada (ZOO) e Zona de Urbanização Controlada (ZUC), onde é permitido o uso habitacional unifamiliar.

Em seguida os ocupantes interpuseram Agravo de Instrumento com pedido de efeito suspensivo em face da negativa de reconsideração da liminar, que foi concedido, diante da possibilidade de ocorrência de dano grave e de difícil reparação, suspendendo, em 11 de novembro de 2010, a liminar deferida em primeiro grau. No entanto, dias depois, em 22 de novembro de 2010, o relator do recurso reconsiderou a decisão anterior e revogou o efeito suspensivo, quando tomou conhecimento da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público estadual.

Concomitante à Ação de Reintegração de Posse, o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou Ação Civil Pública (autos nº 1390/2010) em 10 de novembro de 2010, requerendo a desocupação de diversos lotes da mesma Planta Guarituba por danos causados ao meio ambiente, com pedido de tutela antecipada. O órgão noticiou que, embora tenham sido concedidas as ordens de reintegração de posse em ações movidas por particulares, e a COHAPAR tenha requerido em juízo a desocupação de outros lotes, novas ocupações estavam ocorrendo.

O argumento principal a sustentar a ação é o da proteção ao meio ambiente. Diversos ofícios, laudos, relatórios de fiscalização e estudos técnicos embasam as alegações da existência de danos ambientais decorrentes da ocupação.

A liminar foi concedida em 10 de novembro de 2010, com a fixação de multa diária em caso de descumprimento e autorização do uso de força policial, sob o fundamento de descumprimento da função socioambiental da propriedade pelos ocupantes, pelo fato de o imóvel ser Área de Preservação Permanente (APP) e de haver obras de drenagem no local. Pedido de efeito suspensivo formulado em Agravo de Instrumento interposto pelos moradores, que foi distribuído, por prevenção, para o mesmo desembargador que havia funcionado na ação movida pelo particular, foi indeferido em 22 de novembro.

Finalmente, em 3 de dezembro de 2010, acompanhado por um efetivo de mil policiais militares, o Oficial de Justiça cumpriu a ordem de reintegração de posse. Uma das lideranças da ocupação foi presa por instigar os moradores a resistir.

A sentença prolatada no primeiro processo afastou as alegações preliminares e no mérito, ante o esbulho e a proteção ambiental, julgou procedente a ação, condenando os réus no pagamento das custas e honorários advocatícios. A parte dispositiva expressamente prevê que a decisão deve ser efetivada contra quaisquer terceiros que tenham permanecido no imóvel ou realizem nova ocupação, confirmando a liminar.

Depois de expedido o mandado de manutenção de posse em favor do proprietário, e de outro mandado de reintegração de posse na eventualidade de ainda subsistir algum ocupante, os autos foram arquivados, a requerimento do autor, em 04 de abril de 2014.

Na Ação Civil Pública, após a desocupação, novos documentos foram juntados pelo Ministério Público e as últimas movimentações, constatadas em 3 de abril de 2014, são de novembro de 2013, e dizem respeito ao requerimento do autor para que sejam citados eventuais terceiros que não integraram a lide e que podem ainda estar ocupando a área.

Após o cumprimento do mandado de reintegração de posse nos dias 02 e 03 de dezembro de 2010, que culminou no despejo de aproximadamente 300 famílias de baixa renda que ocuparam a área com o fim de reivindicar seu direito à moradia, algumas delas, que não possuíam qualquer local para ficar, foram alojadas, pela Prefeitura de Piraquara, na quadra de esportes da Escola Municipal Henrich Souza.

Na data de 19 de janeiro de 2011, incrivelmente, o Município ingressou com Ação de Reintegração de Posse do ginásio da escola (autos nº 89/2011), requerendo novo despejo das famílias. Ressalte-se que no local havia diversas

crianças, mulheres e idosos. O Município alegou que efetuou o cadastro das famílias junto à COHAPAR e sustentou que o direito à moradia não poderia se sobrepor ao direito à educação das crianças e jovens que frequentam a escola. Uma situação absolutamente teratológica gerada pelo próprio poder público municipal.

O Ministério Público requereu, pela primeira vez no caso, a realização de audiência de justificação, o que foi deferido. Em 04 de fevereiro de 2011, compareceram em juízo representantes dos ocupantes e da Prefeitura. Não houve conciliação e, após a oitiva de dois representantes do Município, o Ministério Público se manifestou pelo deferimento da liminar, com a consequente desocupação forçada. Os moradores ainda requereram que outras possibilidades fossem consideradas, como a concessão de aluguel social, disponibilização de outro abrigo temporário ou medidas emergenciais que pudessem garantir o mínimo existencial às famílias. Nada foi acatado.

O juízo, então, acolheu o parecer, autorizou uso de força policial e determinou o desfazimento de eventuais construções existentes no local, sob o argumento de que o Município é possuidor do ginásio, que a escola é bem público de uso especial afeto à finalidade específica que não a moradia e que não seria razoável manter as famílias lá.

Em 18 de fevereiro de 2011, o mandado foi cumprido com o apoio de um Capitão da Polícia Militar e sua tropa. Nove famílias foram desalojadas. Algumas, sem ter para onde ir, decidiram acampar na rua, em frente à escola. Com o tempo, as famílias remanescentes foram se dispersando.

Em junho de 2014, o Ministério Público exarou novo parecer no qual sustentou não haver relevante interesse público na lide e, em agosto de 2014, foi proferida sentença julgando procedente a ação e condenando os réus no pagamento de custas e honorários advocatícios. Destaque-se que o órgão ministerial emitiu parecer anteriormente opinando pelo deferimento da liminar, sem a oitiva dos réus.

Advogados particulares e populares, juízes, promotores e a Polícia atuaram diretamente nos processos que acarretaram os dois despejos dos moradores da comunidade Olga Benário e, depois, da escola. Novamente, o sistema de justiça não foi capaz de encontrar uma solução razoável do ponto de vista da proteção do direito à moradia.

Verifica-se que na Ação movida pelo proprietário de um dos lotes houve certa flexibilização de procedimentos e regras processuais quando o juízo

considerou válida a formação do polo passivo mesmo sem a identificação de todos os réus. Essa flexibilização não é novidade, surgiu nos casos de conflitos fundiários rurais e foi sedimentada pela jurisprudência para possibilitar o despejo de grandes grupos.²¹⁴

O Judiciário aplicou o mais amplo e benevolente conceito de posse, ao admitir que o autor tinha a posse do imóvel que estava, em verdade, abandonado e ignorou a determinação do artigo 928 do Código de Processo Civil, em vigor à época, de realizar audiência de justificação prévia caso a posse não estivesse devidamente comprovada.

Entretanto, quando da análise dos requisitos para a concessão da liminar, não houve qualquer ponderação das regras em razão das circunstâncias fáticas do caso. Vale dizer, importou apenas o dado de que o esbulho foi praticado ano e dia antes da propositura da ação e se restaram comprovadas a posse e sua perda, como se o juízo não pudesse lançar mão de outra solução que não a concessão da liminar, nos termos em que determina o Código de Processo Civil.

Embora a discussão fosse pertinente à posse e à propriedade da área na primeira ação, a dimensão ambiental se destacou, revelando clara ambientalização do conflito e incidência seletiva do discurso de proteção ambiental, conforme se discorrerá.

Não há dúvidas de que o meio ambiente deve ser preservado. O debate gira entorno do questionamento sobre a absoluta incompatibilidade, ou não, entre moradia e preservação e a estigmatização de determinados grupos, apenas. Parece existir outros interesses por detrás da proteção ambiental.

De acordo com o Decreto Estadual nº 6293/2006, toda a planta Fazenda Guarituba havia sido declarada de interesse social e desapropriada em favor da COHAPAR para a construção de habitação popular, o que indica que poderia haver

²¹⁴ Apelação Cível - Interdito Proibitório convertido em Ação de Reintegração de Posse - Agravo Retido - Alegação de Inépcia da Inicial, por não ter havido individualização dos réus na inicial - Invasão de terras pelo MST - Impossibilidade de nominar, na inicial, todos os invasores - Apelante que era o líder do movimento, aceitou a citação e compareceu a todos os atos - Citação válida - Inexistência de nulidade - Ilegitimidade passiva afastada - Cerceamento de defesa inexistente - Pedido de Assistência Judiciária Gratuita atendido - Precedente do STJ. Recurso Parcialmente Provido. - "(...) Em ações que tratam de invasão coletiva, na qual é difícil identificar, na inicial, todos os réus, é válida a citação do líder do movimento, que se identifica e recebe pessoalmente a citação, comparecendo, outrossim, a todas as audiências. Inexistência de nulidade". (TJPR, Ap Cível 3.0128850-0, 7ª CCv - TA, Rel. Des. Noeval de Quadros, j. 15/03/99). (...) (TJPR - 18ª C.Cível - AC - 481223-9 - Guarapuava - Rel.: Roberto De Vicente - Unânime - 10.09.2008)

ocupação no local. Ademais, o terreno em litígio é muito bem localizado, de frente para a Rodovia Leopoldo Jacomel, uma das principais vias da região e, por esse motivo, de alto valor no mercado imobiliário. Conforme mapa juntado no processo, há, no lote 26, muito próximo dele, um barracão industrial. Tais fatos podem revelar alguma contradição entre a proteção absoluta do meio ambiente e a possibilidade, ou não, de ocupação da área e por quem.

Na Ação Civil Pública, além da ameaça ao meio ambiente, surge também a preocupação, manifestada pelo Município por meio de ofício encaminhado ao Ministério Público e juntado nos autos, de que a ocupação colocaria em risco as obras do PAC.

Na verdade, as obras é que se mostraram uma ameaça às pessoas ao longo de sua execução. Diversas remoções foram realizadas para viabilizar algumas delas, muitas famílias foram relocadas de bairros consolidados e de casas construídas ao longo de anos de vida para pequenos e apertados conjuntos habitacionais, com o rompimento de laços de pertencimento e redes de convívio e afeto, dentre outros efeitos colaterais muito graves.

A reintegração de posse do ginásio da escola, requerida pelo Município, bem como a da calçada, no caso do Fazendinha, são reflexo da incapacidade, total e proposital, do poder público lidar com conflitos dessa natureza.

A mídia deu visibilidade à situação, noticiando a ocupação das áreas particulares,²¹⁵ o primeiro despejo,²¹⁶ a remoção para o ginásio,²¹⁷ o segundo despejo²¹⁸ e a permanência na calçada,²¹⁹ sempre com destaque para a questão ambiental²²⁰ e a “ameaça” às obras do PAC.²²¹

²¹⁵ TRISOTTO, Fernanda. Área de preservação. Bairro Guartiuba sofre nova invasão. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 11 out. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1056272>. Acesso em 12 dez. 2014.

²¹⁶ Operação om mil policiais desocupa invasão em Piraquara. **Bem Paraná**. Curitiba. 03 dez. 2010. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/164943/operacao-com-mil-policiais-desocupa-invasao-em-piraquara>. Acesso em 12 dez. 2014.

²¹⁷ TRISOTTO, Fernanda. Desocupação de área invadida no Guarituba deve terminar nesta sexta-feira. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 03 dez. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1073882>. Acesso em 12 dez. 2014.

²¹⁸ PRATEANO, Vanessa. Despejados da escola, sem-teto ficam na rua. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 19 fev. 2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1098535>. Acesso em 12 dez. 2014.

²¹⁹ PRATEANO, Vanessa. Piraquara pode ser denunciada por despejo. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 24 fev. 2011. Disponível em:

Após o relato fático, dos detalhes das ações propostas e do contexto em que se realizaram os despejos, passa-se ao estudo de alguns dos aspectos que deles defluem.

3.2. A questão habitacional no Brasil e a metropolização

Estou lhe escrevendo para pedir por favor olhar com carinho a questão das pessoas que estão se manifestando a falta de moradias. Pois já faz 2 anos que estou na fila de espera da COHAB e até agora continuo pagando aluguel num imóvel ruim.
Luíza S. M. Silva.²²²

A ocupação Olga Benário e os despejos de seus moradores ocorreram na Região Metropolitana de Curitiba, expondo o problema da habitação no Brasil e a formação de metrópoles, que sustentam e dependem, em uma relação contraditória, de aglomerações inteiras do seu entorno.

Para Paul Singer, processos internos de migração derivam do rearranjo espacial das atividades econômicas²²³ e é essa a conjuntura que faz com que as populações também se rearranjam no espaço, atraídas para os centros urbanos. As taxas de urbanização foram, nas décadas 50, 60, 70 e 80 de 36.16%, 44.67%, 55.92% e 67.59%, respectivamente.²²⁴

Mesmo antes desse período, a questão habitacional e a luta por moradia geravam conflitos nos centros urbanos. Na década de 40 surgiram as primeiras favelas em São Paulo e toda a sociedade brasileira se deparou com uma grave crise habitacional, marcada por violência e despejos.²²⁵

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1100074>. Acesso em 21 dez. 2014.

²²⁰ Invasão envolve área de preservação. **Bem Paraná**. Curitiba. 15 out. 2010. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/160291/invasao-envolve-area-de-preservacao>. Acesso em 12 dez. 2014.

²²¹ DUARTE, Tatiana. Invasão em Piraquara põe em risco maior obra do PAC no Paraná. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 12 out. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1056272>. Acesso em 12 dez. 2014.

²²² Trecho de carta escrita por Luisa S. M, Silva, moradora da ocupação do bairro Fazendinha, à juíza que concedeu a liminar de Reintegração de Posse da área.

²²³ SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 14^a ed. São Paulo: Contexto, 1998, p. 31.

²²⁴ IBGE, **Séries históricas e estatísticas**. Disponível em:

<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em 22 jan. 2015.

²²⁵ BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 123-125.

O crescimento da população urbana no Brasil a partir de metade do século XIX, fruto do desenvolvimento capitalista, é o começo, ou uma parte, da explicação das origens do problema habitacional no país.

Nabil Bonduki ensina que a produção habitacional no Brasil durante a República Velha foi predominantemente privada, e o Estado cumpria uma função eminentemente repressora, por meio das políticas sanitárias e policial.²²⁶ As pessoas provenientes do campo chegaram nos centros urbanos sem qualquer apoio público para se estabelecer com o mínimo de segurança e dignidade.

Na São Paulo de 1920, apenas 19% das casas eram habitadas por seus proprietários, 90% da população acessava a moradia por meio de aluguel²²⁷ e a negociação dos valores era livre, sem qualquer intervenção estatal, ocasionando uma série de atritos entre locadores e locatários.

Surgiram, nesse período, as diversas e precárias soluções habitacionais para abrigar os operários e demais trabalhadores, como os cortiços, as casas geminadas e as vilas operárias. A pobreza se instalou e se reproduziu caoticamente, um caos propositadamente provocado pela omissão do Estado que, liberal, optou deliberadamente por se ausentar.

A partir de 1930 o Estado entrou em cena na formulação de políticas econômicas e sociais fundadas na estratégia do desenvolvimento industrial. Para Bonduki, a criação de políticas habitacionais teve o duplo sentido de ampliar a legitimidade do regime varguista e, ao mesmo tempo, viabilizar a acumulação de capital no setor urbano com a redução do custo de reprodução da força de trabalho.²²⁸

O marco da produção habitacional estatal foi a abertura das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) em 1937. A edição do Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, que congelou os preços dos aluguéis, e a criação, em 1946, da "Fundação Casa Popular" (FCP), que objetivava responder à crise habitacional que se seguiu à Segunda Guerra Mundial²²⁹ também foram medidas impactantes.

²²⁶ BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa**, Lisboa, v. 3, n. 127, p.711-732, 1994, p. 712

²²⁷ BONDUKI, Nabil. Origens da habitação... p. 713.

²²⁸ Os gastos com moradia, à época, consumiam cerca de 20% dos salários. BONDUKI, Nabil. Origens da habitação... p. 717.

²²⁹ BONDUKI, Nabil. Origens da habitação... p 724.

A partir de então, surgiu e ganhou força o discurso de que a provisão habitacional para a classe trabalhadora deveria ser responsabilidade do Estado. Mesmo assim, ante a insuficiência das políticas públicas, a população buscou formas alternativas de acesso à moradia, como a autoconstrução e a ocupação de terrenos periféricos e mais baratos.

No governo de Jânio Quadros emergiu a proposta de reformulação da política habitacional, que englobaria a FCP, com a criação do Plano de Assistência Habitacional e do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH).²³⁰ O IBH, segundo Sérgio Azevedo e Luís Aureliano Gama de Andrade, foi o precursor do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pelo governo militar em 1964, mesmo ano do Golpe de Estado.²³¹

Até a criação do BNH as iniciativas governamentais eram pulverizadas, esparsas e marcadas por forte viés populista, não se configurando, efetivamente, em políticas habitacionais.

A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu o Plano Nacional de Habitação, criou o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFH). O SFH recebeu vultuosos investimentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do sistema voluntário de poupança (SBPE), ambos recém criados à época. Relata Nabil Bonduki:

Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas.²³²

Para o autor, o êxito da política habitacional levada a cabo pelo governo militar, em termos quantitativos, foi significante, mas não suficiente para dar conta da demanda²³³ e, em termos qualitativos, não foi, por óbvio, inclusive mas, ao contrário, aprofundou as desigualdades estruturantes do espaço urbano. A crise econômica da

²³⁰DE ANDRADE, Luís Aureliano Gama; DE AZEVEDO, Sérgio. **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, p. 24.

²³¹ DE ANDRADE, Luís Aureliano Gama; DE AZEVEDO, Sérgio. **Habitação**... p. 31.

²³² BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb**, São Paulo, n. 1, p.70-104, 2008, p. 73.

²³³ BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão**... p.75.

década de 1980 afetou o SFH e o acirramento das lutas pela redemocratização canalizaram as críticas ao BNH, que era tido como um símbolo da ditadura.

Em 1986, o Banco foi extinto sem maiores resistências e os governos que se seguiram à abertura democrática não trataram a problemática habitacional de forma eficaz. Deixou de existir uma política habitacional coordenada, o que só foi retomado anos depois, com o governo do Partido dos Trabalhadores.

Em 2001, após longos anos de tramitação, editou-se o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades,²³⁴ ambos frutos da intensa mobilização da sociedade civil desde os trabalhos constituintes.²³⁵ A partir de então, as cidades e a moradia ganharam outra dimensão no Estado.

A primeira grande ação do Ministério foi a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), subsidiada pelos trabalhos das Conferências Nacionais das Cidades, realizadas em 2003 e 2005. O Conselho Nacional das Cidades, eleito na Conferência de 2003, passou a funcionar em 2004 e aprovou a Política Nacional de Habitação (PNH), dividida em subsistema de mercado e subsistema de habitação de interesse social.²³⁶

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi instituído pela Lei nº 11.124/2005 com o propósito de facilitar o acesso à moradia digna às populações de baixa renda.

Já o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), lançado pelo Governo Federal em 2009, propôs um “Pacto Nacional pela Moradia Digna” com horizonte temporal até 2023, e previa a ampla utilização dos instrumentos contidos no Estatuto das Cidades com vistas a diminuir o déficit habitacional e democratizar as cidades.

²³⁴ O Ministério foi estruturado em 4 eixos principais: a) moradia; b) saneamento básico; c) transporte e trânsito e d) planejamento territorial e regularização fundiária

²³⁵ Durante o processo constituinte, os sujeitos envolvidos com as questões urbanas – Movimentos Sociais, entidades de classe e sindicatos – se organizaram e conseguiram travar o debate acerca das cidades, da função social da propriedade urbana e, por meio de emenda popular, inserir os artigos que versam sobre a política urbana na Constituição. “A proposta de emenda popular escrita pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana contou com a participação de seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil, e ainda o apoio de 48 entidades estaduais e locais” SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/en/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em 15 out. 2014.

²³⁶MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Ipea, n. 12, p.211-220, abr. 2006.

No mesmo ano, surgiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) que, com uma estratégia imediatista de produção de novas unidades pelo mercado, deixou o PlanHab e a utilização dos instrumentos do Estatuto das Cidades em segundo plano.

Diversas críticas estão sendo feitas ao Programa, muito embora ele ainda não esteja totalmente concluído e não seja possível afirmar quais serão, de fato, os impactos dessa política a longo prazo.

O PMCMV é, em verdade, uma política econômica anticíclica, que tem por objetivo minimizar os efeitos da crise econômica internacional de 2008, e não uma política propriamente habitacional ou urbana.

Gerido pela Caixa Econômica Federal, com o protagonismo de construtoras e agentes privados que objetivam tão somente o lucro, não foi capaz de reduzir o déficit habitacional das camadas mais vulneráveis (de 1 a 3 salários mínimos), produziu unidades de baixíssima qualidade, em áreas afastadas dos centros, quase sempre sem infraestrutura, jogando as populações de baixa renda para ainda mais longe dos centros e dos espaços privilegiados.

Para Ermínia Maricato, o programa é uma reedição das políticas implementadas pelos governos militares: “Além de constituir uma proposta virtuosa anticíclica, o PMCMV significou a retomada de conceitos antigos, vigentes durante o Regime Militar sobre a promoção de moradias(...)”.²³⁷

Não é razoável pensar a política habitacional descolada da gestão urbana, da promoção da igualdade socioespacial e dos complexos processos que ocorrem nas cidades. Para Boaventura de Souza Santos: “A política urbana (por exemplo, a política habitacional), segregada, quer da política fundiária, quer da política de emprego, não pode deixar de fracassar”.²³⁸

O Brasil ainda tem um grave déficit habitacional a ser equacionado, mesmo diante das iniciativas promovidas pelos governos na última década. A estrutura fundiária não foi alterada e o acesso à terra urbanizada e bem localizada ainda é um obstáculo. A estrutura fundiária, urbana e rural, não foi alterada.

²³⁷ MARICATO, Ermínia. **O impasse...** p. 58.

²³⁸ SOUZA SANTOS, Boaventura de. **O Estado, o direito...** p. 60.

Não são comuns, por exemplo, bancos públicos de terras destináveis a projetos de habitação de interesse social.²³⁹ Quase toda a oferta é privada, e os imóveis públicos e privados desocupados não são destinados para esse fim.

Relacionado à questão habitacional no Brasil e à precariedade urbana está o processo de metropolização e suas consequências para os moradores das cidades. Rodrigo Dantas Bastos relaciona a precarização das condições precárias de vida e a expansão dos limites das grandes cidades: “A espoliação e a precariedade urbanas foram levadas a novos assentamentos, novamente fundados sob a via da informalidade, em geral nas zonas de fronteira da metrópole”.²⁴⁰

A existência de Regiões Metropolitanas, compostas por polos urbanos fortes, em torno dos quais gravitam outras cidades mais frágeis, remete à hierarquização e prevalência de uma cidade sobre o território que a envolve. As metrópoles são as cidades que predominam econômica, política, social e culturalmente em um território.²⁴¹ Conforme Rosa Moura

A metropolização pode ser compreendida como um momento de maior complexidade do processo de urbanização, na medida em que concentra, de maneira crescente, homens, atividades e riquezas, constituindo espaços urbanizados multifuncionais e fortemente integrados à economia internacional. A metrópole refere-se a uma grande aglomeração dotada de equipamentos terciários superiores, comandando uma rede urbana e uma zona de influência extensa, desempenhando funções que se relacionam muito mais os serviços voltados às empresas do que aqueles voltados à população²⁴²

O processo de metropolização das cidades está ligado à desconcentração e internacionalização do capital mundial. A transição para a acumulação flexível de capital gerou a aceleração da produção e mudanças organizacionais,²⁴³ que incluíram a busca por países periféricos, onde os custos de produção seriam

²³⁹ O Estado do Rio Grande do Sul possui, desde 2011, um banco público de terras, criado pelo Decreto Estadual nº 48.270, de 22 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.sehabs.rs.gov.br/upload/20120516174129dec_48.270.pdf.

²⁴⁰ BASTOS, Rodrigo Dantas. A vida informalidade: trabalho e cidade em tempos de acumulação flexível. **Anais do VII Seminário do Trabalho: Trabalho, Educação e Sociabilidade**, Marília, maio 2010. Disponível em: <http://www.estudosdotrabalho.org/anais-vii-7-seminario-trabalho-ret-2010/Rodrigo_Dantas_Bastos_a_via_da_informalidade.pdf>. Acesso em 20 mar. 2014, p. 5.

²⁴¹ OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Disponível em: http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf P. 12. Acesso em 15 out. 2014.

²⁴² MOURA, Rosa. Lacuna Institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul. In: **Cadernos Metrópole**. nº 8. 2º semestre de 2002. P. 33-57. Disponível em: http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm8_35.pdf . Acesso em 05 nov. 2014, p. 38.

²⁴³ HARVEY, David. **Condição...** p. 257.

incrivelmente mais baixos. O neoliberalismo derrubou barreiras espaciais para o capital:

O aumento da competição em condições de crise coagiu os capitalistas a darem muito mais atenção às vantagens localizacionais relativas, precisamente porque a diminuição de barreiras espaciais dá aos capitalistas o poder de explorar, com bom proveito, minúsculas diferenciações espaciais. Pequenas diferenças naquilo que o espaço contém em termos de oferta de trabalho, recursos, infra-estrutura etc. assumem crescente importância. (...) A fuga de capitais, a desindustrialização de algumas regiões e a industrialização de outras e a destruição de comunidades operárias tradicionais como bases de poder na luta de classes se tornam o pivô na transformação espacial sob condições de acumulação mais flexíveis.²⁴⁴

Paul Singer explica que “a própria existência de áreas metropolitanas num país já implica a divisão inter-regional do trabalho”,²⁴⁵ ou seja, as Regiões Metropolitanas são fruto da divisão do trabalho e da especialização espacial de atividades econômicas. E essas transformações da produção e da circulação do capital incidem sobre a organização do território e sua ocupação pelas pessoas.

Segundo Madianita Silva, a metropolização de Curitiba foi ativada pelo processo de internacionalização do capitalismo e das transformações no mundo do trabalho, responsáveis pela chegada de montadoras de veículos e outras indústrias na região. E a produção dos espaços informais de moradia, consequência desse mesmo processo, foi o fator principal na instituição da Região Metropolitana:

A relação entre estes processos, responsável pela ampliação das desigualdades socioespaciais, deriva das transformações do mundo do trabalho, da constituição de um Estado cada vez mais subsidiário dos interesses econômicos, e das novas lógicas que conduzem a atividade imobiliária²⁴⁶

Dados do IBGE apontam para o mesmo sentido e revelam que a informalidade da moradia guarda relação de causa e efeito na produção de espaços metropolitanos. Do total nacional de 3.224.529 (três milhões, duzentos e vinte e quatro mil, quinhentos e vinte e nove) domicílios em aglomerados subnormais, cerca

²⁴⁴ HARVEY, David. **Condição...** p. 265.

²⁴⁵ SINGER, Paul. **Economia Política da Globalização**. 14ª ed. São Paulo: Contexto, 1998, p. 149.

²⁴⁶ SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. 2012. 259 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012, p. 244.

de 77% se encontram em Regiões Metropolitanas com mais de 2 milhões de habitantes.²⁴⁷

Além da concentração de moradias irregulares, a Região Metropolitana oferta, no mercado formal, terras a baixo custo, o que atrai, para esses locais, os setores mais pauperizados.

Rosa Moura, Clóvis Ultramarini e Nelson Ari Cardoso explicam, com base no Censo de 1991, que as capitais têm o solo mais valorizado do que as cidades ao seu entorno, pois desempenham complexas relações econômicas e sociais, enquanto que o inverso ocorre com os vizinhos. A periferação de Curitiba, para os autores, não foge à lógica, pois “é induzida pela oferta de áreas parceladas a um custo menor e facilitada pelas linhas de financiamento da iniciativa privada”.²⁴⁸

O fenômeno da metropolização está ligado a aspectos estruturais do capitalismo internacional e brasileiro e pode explicar, em parte, a precariedade das condições de moradia e de vida nas cidades.

A criação das primeiras Regiões Metropolitanas no Brasil, em 1973, contribuiu para a aceleração e consolidação da urbanização em curso no país, significou ampliação da influência das metrópoles sobre os Municípios vizinhos e buscou criar condições favoráveis ao desenvolvimento das relações entre capital, produção e trabalho.²⁴⁹

Atualmente, as Regiões Metropolitanas e a temática do tratamento regional de interesses comuns estão previstas na Constituição de 1988,²⁵⁰ no entanto, não há, no nosso arranjo institucional, a figura da Região Metropolitana na qualidade de ente federado autônomo, com Legislativo e Executivo próprios, o que traz uma série

²⁴⁷IBGE. **Censo Demográfico 2010**: aglomerados subnormais. p. 53 Disponível em: servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf. Acesso em 29 jan. 2015.

²⁴⁸ MOURA, Rosa; ULTRAMARINI, Clóvis; CARDOSO, Nelson Ari RMC: O Censo conforma a metropolização. In: MOURA, Rosa; ULTRAMARINI, Clóvis. (Org.). **Metrópole...** p. 30.

²⁴⁹ DE MORAES, Fernanda Borges. Algumas considerações sobre a institucionalização das regiões metropolitanas e as mudanças ocorridas a partir da Constituição de 1988. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.340-341.

²⁵⁰ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

de dificuldades na coordenação dos atores que a integram e na execução de seus objetivos.

Na Constituição anterior ela estava prevista no capítulo referente à “Ordem Econômica”, e a transferência para o capítulo que trata da “Organização do Estado” expressa a necessidade concreta de novas estruturas institucionais que respondam à complexa dinâmica das cidades que ultrapassa as barreiras virtuais que separam os Municípios.

Antes de 1988, Eros Roberto Grau conceituava as Regiões Metropolitanas como

(...) conjunto territorial intensamente organizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas. Face à realidade político-institucional brasileira, serão elas o conjunto que, com tais características, esteja implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas ente si, Estados e Municípios.²⁵¹

Percebe-se que há valorização do aspecto econômico, elemento que aponta a necessidade de planejamento e atuação coordenada entre diferentes entes da federação.

Embora a origem e razão de ser das Regiões Metropolitanas sejam econômicas, a complexidade dos processos urbanos atuais faz com que assuntos regionais envolvam outros aspectos e dificuldades a mais. A gestão do solo, dos resíduos sólidos, do transporte, do trabalho e da própria moradia hoje possuem dimensões que extrapolam limites territoriais e regras de divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados. Relacionam-se, é claro, com interesses econômicos, mas abarcam outros elementos.

²⁵¹ GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**: Regiões Metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 10.

A definição do que seja metropolitano envolve critérios jurídicos, econômicos, políticos, sociais, culturais e até mesmo antropológicos, não podendo se dar a partir de um único critério.²⁵²

Do ponto de vista constitucional, a Região Metropolitana se constitui a partir de lei complementar elaborada pelo Estado da Federação ao qual pertence e apenas se qualifica se envolver duas ou mais entidades político-administrativas a partir da necessidade de integrar atividades de “interesse comum”. Os Municípios ingressam na conformação metropolitana para equacionar matérias que são regionais, mas, também, locais, cumprindo atribuições significativas nesse arranjo.

Alaôr Caffé Alves, ao discorrer sobre o que são as denominadas “funções públicas de interesse comum”, ensina que funções públicas dizem respeito à execução de serviços públicos, criação de normas e regulamentos, estabelecimento de políticas públicas e mecanismos de controle comuns. Interesse comum implica no vínculo concomitante de ações ou atividades que envolvem uma multiplicidade de sujeitos que têm objetivos comuns e que criam interdependência operacional entre si.²⁵³ Para o autor, os critérios mais comuns para determinar o que sejam essas funções públicas de interesse metropolitano são o físico-geográfico, o territorial, o econômico, o financeiro, o técnico, o institucional e os de caráter estratégico.²⁵⁴

A Região Metropolitana de Curitiba é composta por 29 Municípios, sendo que alguns deles não têm ligação imediata com a metrópole. Piraquara compõe o chamado “núcleo urbano central”,²⁵⁵ pois existe intensa influência recíproca entre as duas cidades, especialmente do ponto de vista ambiental.

Conforme exposto, Piraquara é responsável por grande parte do abastecimento de água de Curitiba, e todo o seu território é área de proteção ambiental. Interessante notar que os territórios protegidos, que têm seu uso restringido e, por esse motivo, são menos valorizados economicamente, estão nas franjas da grande cidade.

O cuidado com o meio ambiente é atividade fundamental do Município, que tem a responsabilidade de zelar pela boa qualidade da água. Mas a moradia

²⁵²ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. **Revista Advocacia Pública e Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 3, p.13-44, 1998, p. 16.

²⁵³ ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões..., p. 35-36.

²⁵⁴ ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões..., p. 42.

²⁵⁵ Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Disponível em:

<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=89>. Acesso em 29 jan. 2015.

também o é, uma vez que a cidade, com sua oferta de lotes baratos no mercado informal de terras, possui milhares de ocupações irregulares formadas por aqueles que não têm qualquer condição de viver na capital.

Inevitável, nesse contexto, que surjam debates envolvendo o meio ambiente e a moradia. Os argumentos no sentido da impossibilidade de equilíbrio entre proteção e ocupação muitas vezes incidem seletivamente e servem para diluir, ou camuflar, a principal disputa, que é pela propriedade.

3.3 O aparente conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente

Essas autoridades, tão ferozes com o povo, são mansas com os poderosos, que em todo o bairro Guarituba erguem barracões industriais sem jamais serem incomodados pela Prefeitura ou pelos órgãos ambientais. Enquanto isso, o povo é proibido até de morar!²⁵⁶

A temática da proteção ambiental ganhou relevo nas últimas décadas diante da degradação desenfreada do meio ambiente com o aumento da destruição da flora e da fauna, da contaminação da água, do ar e do solo, dentre tantos outros problemas.

É visível que estamos, hoje, diante de uma crise ambiental. No entanto, é preciso contextualizá-la sem perder de vista as contradições internas do modo de produção capitalista,²⁵⁷ investigando quais são suas raízes, qual a divisão de responsabilidades e quem são as pessoas mais afetadas.

Em termos mundiais, os habitantes dos países mais pobres são os que mais sofrem com a crise ambiental, embora sejam os menos culpados por ela.

Em 2004, por exemplo, Estados Unidos (que emite mais de 20% do total de carbono no mundo), Rússia, Japão, Alemanha, Canadá e Reino Unido estavam

²⁵⁶ Trecho de carta dos moradores da ocupação Olga Benário constante às fls. 56 dos autos nº 1390/2010.

²⁵⁷ Ao criticar aqueles que caracterizam a crise ambiental como a central do nosso tempo David Harvey explica: "(...)considero muito seriamente questões como os buracos na camada de ozônio e o aquecimento global, a destruição do *habitat* e a perda da biodiversidade, a exaustão dos recursos, a destruição das florestas e a desertificação, a possibilidade de pandemias e de catástrofes ecológicas. O papel da renda e a valorização da natureza precisam ser trazidos de volta ao centro da análise. Também entendo muito bem que as questões de justiça ambiental são profundamente relevantes para a política contemporânea (...) mas algo é fundamental é perdido quando nos recusamos a confrontar as contradições internas do capitalismo como o cerne do nosso problema". HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 27.

entre os dez países que mais poluíram. Porém, é o continente africano que suporta as consequências: dez dos quinze países mais atingidos estão na África.²⁵⁸

A ONU reconhece que, quando se trata de desastres ambientais, os pobres são mais atingidos do que a população em geral.²⁵⁹ Detecta, também, que nos países “em via de desenvolvimento”, 20% das doenças estão relacionadas com riscos ambientais,²⁶⁰ e são estes os territórios que amargam a maior escassez de água do planeta.²⁶¹

A rápida leitura de alguns poucos dados revela que, internacionalmente, os países e as pessoas que menos contribuem para o perecimento do meio ambiente são as que mais padecem com seus efeitos.

No Brasil, observa-se o mesmo fenômeno. São as populações mais pobres, que produzem o menor impacto, que sofrem imensamente com a degradação ambiental.

Há uma evidente desigualdade, entre as classes, de responsabilidades e consequências relativas à proteção do meio ambiente. É sob essa perspectiva que se deve analisar os discursos, intensamente invocados nos processos que envolvem a ocupação Olga Benário, que fazem crer que o direito ao meio ambiente é universal e igualmente usufruído por todos:

Nos marcos de uma sociedade de classe, especialmente nos marcos de uma sociedade tão desigualitária e assimétrica como a brasileira, é preciso considerar que a posição que os diferentes grupos ocupam na esfera da produção (sua posição de classe *stricto sensu*) definirá sua responsabilidade na gestão da economia e do espaço, logo, na sua responsabilidade relativamente à problemática ambiental²⁶²

²⁵⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Fórum humanitário global. **Climate change, Human Impact Report: the anatomy of a silent crisis**, 2004. Disponível em: <http://www.ghf-ge.org/human-impact-report.pdf>. Acesso em 29 set. 2014, p. 58-65.

²⁵⁹ “Una de las principales fuerzas que intensifican la vulnerabilidad a los peligros son los cambios ambientales globales. Los peligros de la naturaleza, como terremotos, inundaciones, sequías, tormentas, ciclones y huracanes tropicales, incendios naturales de bosques, tsunamis, erupciones volcánicas y desprendimientos de tierras, representan una amenaza para todas las personas, aunque, en proporción, los pobres son quienes sufren más daños”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **GEO-4**, 2007. Disponível em: http://www.unep.org/geo/GEO4/report/GEO-4_Report_Full_ES.pdf. Acesso em 29 set. 2014, p. 315.

²⁶⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Fórum humanitário global. **Climate change...** p. 307.

²⁶¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Fórum humanitário global. **Climate change...** p. 310.

²⁶² SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 114.

Dentre todos os utilizados, o principal argumento a justificar o despejo das famílias, é o da proteção do meio ambiente e da incompatibilidade da ocupação com as restrições ambientais.

Tal discurso, dotado de imensa legitimidade social, encobre, muitas vezes, outras facetas que ultrapassam a preocupação com a proteção do meio ambiente, como interesses imobiliários e de agente econômicos específicos. Ainda, esse discurso é seletivo, atingindo principalmente as populações pauperizadas. Dificilmente condomínios e empreendimentos instalados em bairros nobres e áreas valorizadas da cidade são inviabilizados por razões ambientais. Nesses casos, a flexibilização de parâmetros ambientais e urbanísticos não parece ser um problema.²⁶³

Os pobres não escolhem viver nas favelas e nas áreas ambientalmente frágeis, pois, para eles, não há possibilidade de escolha. Mais do que culpados pelos problemas ambientais, são vítimas de um processo de urbanização excludente e de uma lógica perversa que os pressiona a ocupar as terras mais baratas e vulneráveis.

Diversos mapas juntados no processo judicial revelam que, na mesma área em que estavam as famílias em Piraquara, a alguns lotes de distância, existe um barracão industrial instalado.²⁶⁴ Além disso, notícias divulgadas na mídia em 2010 dão conta do funcionamento de empresas de extração de areia em áreas de APP em Piraquara, com o incentivo da Prefeitura, com o irônico fim de “conter novas ocupações irregulares na área”.²⁶⁵ Extrair areia pode, morar não. Ainda mais se forem “invasores sem-teto”.

Além da proteção ambiental, há dinâmicas sociais e econômicas envolvidas em casos como esse. Não se trata de negar a necessidade de proteção ao meio ambiente, mas sim de desvelar a forma com que o argumento de proteção é

²⁶³ A título de exemplo, a construção de um shopping center em área de manguezal na cidade de Florianópolis-SC causou polêmica, mas se concretizou. SOVERNIGO, Matheus Hobold. Manguezal do Itacorubi (Florianópolis, SC): uma revisão da disponibilidade de dados ecológicos visando o direcionamento de novos estudos. **Oecologia Brasiliensis**, Rio de Janeiro, p.575-595, dez. 2009.

²⁶⁴ Conforme já noticiado no item 3.1.

²⁶⁵ CASTRO, Pedro de. Piraquara retoma extração de areia: Projeto da Prefeitura prevê liberação da atividade no Município em troca da doação dos terrenos para a criação de parques. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 29 mar. 2010. Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=987402>>. Acesso em 29 set. 2014.

utilizado para segregar e excluir pessoas no espaço urbano, negando-lhes acesso à terra e à moradia:

Afinal, todos desejam uma cidade mais bonita, com sua “memória espacial” defendida e suas praias ou áreas verdes preservadas, inclusive os pobres – especialmente se eles também puderem usufruir plenamente dessas amenidades, o que, nos marcos da segregação socioespacial típica das cidades brasileiras, está longe de ser realidade²⁶⁶

Percebe-se que há um mascaramento de conflitos sociais específicos e intensos sob uma aparente preocupação ambiental. E aí, o direito ao meio ambiente tende a prevalecer, porquanto prega-se que é direito fundamental difuso, transgeracional, responsabilidade de todos e que, por essa razão, deve se sobrepor a todos os outros. Esse, aliás, é o posicionamento acolhido na sentença proferida na ação proposta por um dos particulares:

O terreno, conforme laudo de fls. 192/193, constituiu área de manancial de abastecimento público. Os recursos hídricos, portanto, devem ser incondicionalmente preservados. Ainda que a Constituição assegure, a todos, o direito à moradia, é certo que o dever de proteção ao meio ambiente se sobrepõe, de forma absoluta, a tal direito, inclusive para que a água potável – recurso já escasso, em se considerando a numerosa população que a utiliza – não acabe.²⁶⁷

No mesmo sentido é a decisão que concedeu a liminar na Ação Civil Pública. Para o juízo, o meio ambiente prevalece “porque sensível e afeto a toda a coletividade”.²⁶⁸

Ocorre que o direito à moradia, entendido no contexto amplo do direito à cidade, é também fundamental, coletivo, transgeracional e condição primeira para o exercício dos demais direitos fundamentais. Na colisão entre direitos tão fundamentalmente iguais, o julgador deve levar em conta todos os dados do caso concreto e sopesar as consequências da sua decisão à luz da Constituição, dos deveres que os poderes têm, de concretizar direitos fundamentais, erradicar a pobreza e as desigualdades e realizar tantos outros objetivos constitucionais.

No caso do Guarituba, havia pessoas que não tinham condições dignas de moradia, que se organizaram e ocuparam um terreno há muito tempo vazio e subutilizado. Destaque-se que os advogados dos moradores juntaram, nos autos,

²⁶⁶ SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio...** p. 118.

²⁶⁷ Sentença proferida nos autos nº 1329/2010. Vara Cível de Piraquara, Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, fls. 209.

²⁶⁸ Decisão interlocutória que deferiu a liminar pleiteada nos autos 5498-08.2010.

provas de que a área não era de APP. Mas ainda que fosse, seria possível a ocupação, para fins de moradia, observados certos parâmetros e normas específicos. Tanto é possível a ocupação que havia um barracão no local, conforme se depreende de mapas juntados.²⁶⁹

O próprio ordenamento jurídico possibilita a regularização fundiária em áreas de preservação ambiental, prevista na Lei nº 11.977/2009 e à luz do princípio da função social da propriedade, não sendo necessária, em tese, a invocação de grandes teorias sobre justiça social para tanto:

A integração de políticas e harmonização de conceitos é fundamental para enfrentar a realidade das cidades brasileiras, onde o padrão excludente de urbanização trouxe como alternativa habitacional para grande parcela da população pobre os assentamentos informais, que muitas vezes, estão localizados em áreas frágeis ou protegidas ambientalmente. A regularização fundiária de assentamentos informais em área de proteção ambiental é exemplo de situação que deve ser estudada à luz do princípio da função socioambiental da propriedade”.²⁷⁰

No entanto, parte do sistema de justiça – Ministério Público, que ajuizou ACP em face dos moradores com fundamento na proteção ambiental e Judiciário – ignoram as possibilidades existentes e optam pela prevalência do direito à propriedade individual e isolamento do meio ambiente.

Explica Pedro Araujo que a regularização fundiária deve ser plena, abarcando o fenômeno da irregularidade em sua inteireza, enfrentando os aspectos jurídicos, sociais, físicos, ambientais e urbanísticos. Sob o ponto de vista ambiental, o objetivo é equilibrar a proteção ambiental com a moradia.

Sob o aspecto ambiental os processos de regularização fundiária são responsáveis pelo saneamento das ocupações realizadas em áreas ambientalmente frágeis, procurando conciliar preservação e recuperação ambiental com o direito à moradia dos ocupantes.²⁷¹

²⁶⁹ Constantes às fls. 94 dos autos nº 1390/2010 da Vara Cível de Piraquara, Comarca da Região Metropolitana de Curitiba.

²⁷⁰ CARDOSO, Patrícia de Menezes; DE ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib; SAULE JUNIOR, Nelson. Revisão do plano diretor do Município de Mogi das Cruzes: aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico**: vias... p. 289.

²⁷¹ ARAUJO, Pedro. Regularização Fundiária Urbana em APP: a Nova Perspectiva Trazida pela Lei Federal 11.977/2009. **Anais do Seminário de Áreas de Preservação Permanente Urbanas**, Natal, n. 2, maio 2012. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/APP/article/view/4062/3964>>. Acesso em 30 set. 2014.

Existe, portanto, a possibilidade de regularização fundiária em áreas de APP e a convivência equilibrada entre moradores e proteção ambiental. No entanto, prevalece, nos discursos do Poder Judiciário e do Ministério Público, a visão da total incompatibilidade entre ocupação de baixa renda e proteção ambiental.

3.4 A propriedade privada individual como obstáculo à concretização do direito coletivo à moradia

As evidências confirmam o que era de se esperar – à Lei Negra seguiu-se uma degeneração das relações.
E. P Thompson²⁷²

O problema da moradia, conforme mencionado, tem como pano de fundo a estrutura fundiária. O acesso à terra urbana é o ponto chave quando se trata de políticas habitacionais e de moradia digna. E como a terra é, em nossa sociedade, propriedade, pode-se afirmar que ela é o principal obstáculo à concretização do direito coletivo à moradia.

A propriedade é o direito individual mais relevante para o sistema jurídico e dificilmente se admite sua relativização ou abandono em favor de outras formas de apropriação do território. O modelo atual de cidade e de política habitacional é fundamentado na propriedade.

Como explica Orlando de Carvalho, o Direito das Coisas, que regula o acesso aos bens, que são escassos, é o centro do ordenamento jurídico e reflete a sociedade a qual regula:

(...) o direito das coisas é a pedra de toque do direito que certa altura vigora e, mais do que isso, da sociedade que ele vigora: do projeto tanto cívico como político que representa a sociedade em questão. Quer isto dizer que antes de nenhum outro o direito das coisas é expressivo de certa forma de economia e explicativo de uma certa ideologia, sendo ao seu nível que a sociedade civil mostra seus verdadeiros estigmas e a correspondente organização política o seu princípio fundamental de estrutura.²⁷³

²⁷² THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores e Caçadores**: a origem da lei negra. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 305.

²⁷³ CARVALHO, Orlando. **Direito das coisas**. Coimbra, 2006, p. 17-18.

Seixas Meirelles destaca que a historiografia crítica encontra a explicação do Direito e de sua história a partir da história da formação social.²⁷⁴ Só é possível compreender o Direito se compreendermos a formação social da qual ele é produto. Uma sociedade capitalista, centrada na propriedade privada e no sujeito de Direito clássico, será regulada por um Direito fortemente patrimonial, proprietário e individual. O Estado capitalista é a forma política das relações de produção, e o liame entre o político e o econômico se dá, exatamente, pelo Direito, que lhes é exterior e superior.²⁷⁵

Aliás, o Direito, tal como concebido na modernidade, cumpre, dentre outras funções, a de ser instrumento de garantia da ordem capitalista. A construção da noção de sujeito de direitos, por exemplo, é necessária para a troca de mercadorias e a livre circulação da propriedade. Para Michel Mialle

A noção de sujeito de direito é, pois, absolutamente indispensável ao funcionamento do modo de produção capitalista (...) que supõe a 'atomização', que dizer, a representação ideológica da sociedade como um conjunto de indivíduos separados e livres. No plano jurídico, esta representação toma a forma de uma instituição: a do sujeito de direito²⁷⁶

Essa é uma das categorias que articula a igualdade, a liberdade e a propriedade, todas construções essenciais para a manutenção do modo de produção. É preciso criar sujeitos que exercem livremente sua vontade em patamar de igualdade com os demais para que possam realizar trocas. É nessa linha a explicação de Tarso de Melo:

Por mais que soe exagerado afirmar que todo Direito existe para garantir relações de propriedade, tal afirmação, contudo, não seria completamente equivocada. O capitalismo, sob o qual se consolidou o positivismo jurídico, depende profundamente da noção de propriedade para existir.²⁷⁷

Embora seja por muitos tida como algo natural, intrínseco à existência humana, a propriedade privada da terra, tal qual é hoje conhecida, é fruto de um processo histórico complexo e descontínuo, nada tendo de natural ou eterno. Nem sempre a terra foi propriedade, nem sempre a propriedade foi individual, tampouco

²⁷⁴ MEIRELES, Henrique da Silva Seixas. **Marx e o direito civil**: para a crítica histórica do paradigma civilístico. Coimbra, 1990, p. 16.

²⁷⁵ SOUZA SANTOS, Boaventura de. O Estado, o direito... p. 10.

²⁷⁶ MIALLE, MICHEL. **Introdução crítica ao direito**. 3ª ed. Lisboa: Estampa, 2005, p. 118.

²⁷⁷ MELO, Tarso de. **Direito e ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 57.

abstrata, sagrada e absoluta e, para chegar à sua feição atual no Brasil – direito fundamental formalmente limitado pelo cumprimento da função social – diversas mudanças e rompimentos aconteceram.

De acordo com Carlos Frederico Marés

A ideia de apropriação individual, exclusiva e absoluta, de uma gleba de terra não é universal, nem histórica nem geograficamente. Ao contrário, é uma construção humana localizada e recente. Estado e Direito modernos começaram a surgir na Europa lá por volta do século XIII, talvez antes, teorizados a partir do século XVI (...). Assim, o desenvolvimento da concepção de propriedade atual foi sendo construída com o mercantilismo, com trezentos anos de elaboração teórica controvertida e incerto desenho (séculos XVI, XVII e XVIII), baseados na prática e na necessidade das classes sociais nascentes; e duzentos anos de sua realização práticas (séculos XIX e XX), com lutas e enfrentamentos e, principalmente, mudanças internas, concessões, falácias, promessas poéticas e violência desmesurada, guerra.²⁷⁸

Na Idade Média é possível falar em propriedades.²⁷⁹ Não havia apenas uma única forma institucionalizada de apropriação da terra, mas várias.²⁸⁰ A terra servia à sobrevivência das famílias e estava intimamente ligada ao seu uso.

A terra não era em si apropriada pelo indivíduo, mas apenas seus frutos, que deveriam alimentar quem nela trabalhava. As relações de pertencimento e de apropriação eram complexas, assim como a organização medieval, e havia uma pluralidade de domínios.²⁸¹ Como a sociedade era hierarquizada, o poder político descentralizado e as pessoas declaradamente desiguais, tal estrutura influenciava a forma como as pessoas se relacionavam com as coisas.

Na passagem da Idade Média para a modernidade os vínculos pessoais com a terra foram rompidos e o conteúdo da propriedade passou a ser meramente econômico.

Pietro Barcellona explica o processo de liberação dos laços feudais que amarravam a terra e a sua transformação em mercadoria a ser comercializada por indivíduos agora livres e iguais:

²⁷⁸ MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003, p. 17-18. Carlos Frederico Marés explica que o título de sua obra é função social da terra justamente porque não identifica terra e propriedade.

²⁷⁹ CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do direito de propriedade**. São Paulo: Renovar, 2002, p. 25.

²⁸⁰ GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. São Paulo: Renovar, 2006, p. 8.

²⁸¹ STAUT JUNIOR, Sérgio Said. **A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916**. Curitiba, 220p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2009, p. 45.

El individuo que libera así de los vínculos sociales de la dependencia jerárquica y política debe a su vez liberar la propiedad de cualquier determinación personal. Debe transformarla em propiedad económica. (...) Ahora es necesario abolir la propiedad-relación que define la forma de dependencia entre el señor y el siervo. Hay que hacer de la propiedad un objeto de derecho, mercancía para el mercado, *res* que pueda ser libremente puesta em circulación y alienada. Es necesario que la propiedad se vuelva abstracto dominio individual y solitario, confín espacial del dominio que el individuo tiene esencialmente sobre sí.²⁸²

As teorizações de John Locke, no século XVII, são representativas das transformações pelas quais passou a propriedade na modernidade. O autor trata a propriedade como vontade divina:

A lei sob a qual o homem estava antes era favorável à *apropriação*. Deus ordenou, e seus desejos forçaram-no ao *trabalho*. Este era sua *propriedade*, que dele não poderia ser tirada onde quer que a tivesse fixado. Logo, vemos que o tratar ou cultivar a terra e o ter o domínio sobre ela estão intimamente ligados. Uma coisa dá título à outra. De modo que Deus, ao ordenar o cultivo, deu com isso autorização para a *apropriação*. E a condição da vida humana, que requer trabalho e materiais com os quais trabalhar, introduz necessariamente a *propriedade particular*. (grifos no original)²⁸³

E identifica a propriedade com o próprio homem:

Embora a Terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma *propriedade* em sua própria *pessoa*. A esta ninguém tem direito algum além dele mesmo. O *trabalho* de seu corpo e a *obra* de suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dele. Qualquer coisa que ele então retire do estado com que a natureza a proveu e deixou, mistura-se a ele com o seu trabalho e junta-lhe algo que é seu, transformando-a em sua *propriedade*. (grifos no original)²⁸⁴

Ensina Carlos Eduardo Pianovski Ruzyk que, em Locke, “seria a propriedade o lugar do efetivo exercício da liberdade, e o meio indispensável para assegurar o próprio direito à vida”.²⁸⁵ É justamente a partir dessas ideias que se naturalizou a propriedade e que se justificou a sua proteção absoluta.

Na transição do mundo medieval e ascensão da burguesia e do capitalismo há uma simplificação do Direito, tornando-o abstrato e geral, fruto da vontade do

²⁸² BARCELLONA, Pietro. **El individualismo propietario**. Madrid: Trotta, 1996, p. 47.

²⁸³ LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo civil**. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 407-415.

²⁸⁴ LOCKE, John. **Dois tratados...** p. 407-409.

²⁸⁵ RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. **Institutos fundamentais do direito civil e liberdades (s): repensando a dimensão funcional do contrato, da propriedade e da família**. Rio de Janeiro: GZ, 2011, p. 83.

legislador e se invoca cada vez menos os usos e costumes, relegados a fontes subsidiárias, com a prevalência do Direito estatal sobre outras manifestações jurídicas existentes na realidade.

Esse Direito se materializa nos códigos, que têm o objetivo de encerrar todo o Direito na lei com pretensões de totalidade, universalidade e exclusividade. Nessa conjuntura de grandes codificações, a propriedade privada é dos institutos mais importantes e se torna efetivamente moderna, livre de resquícios medievais. O Código Napoleônico de 1804 é, nesse sentido, um marco, pois consagrou a propriedade privada em seu texto, assim como a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

Edward Palmer Thompson, na obra “Senhores e Caçadores”, relata a transformação das florestas que antes eram comuns, usufruídas por diversas pessoas, com sobreposição de domínios e usos, para a propriedade privada. Relata o autor que no século XVIII, após a edição da lei que impediu o uso comum das florestas, as decisões judiciais expressavam a noção absoluta da propriedade privada dos bens e que “a Lei (onde quer que se encontrasse a menor dubiedade) abominava as confusas complexidades de um direito de uso simultâneo”.²⁸⁶ O Direito nesse período foi fundamental, pois institucionalizou a propriedade privada e a blindou contra quaisquer questionamentos.

No livro “Costumes em comum” o autor relata a extinção do direito consuetudinário com o advento da modernidade. O século XVIII racionalizou os costumes, privatizou e cercou a propriedade. Houve a reificação de usos, com a valorização do conteúdo econômico dos direitos, inclusive à terra, em detrimento do valor de uso: “É difícil pensar numa expressão mais pura da racionalidade capitalista, em que tanto o trabalho como as necessidades humanas desapareceram de vista, e em que a ‘justiça natural’ dos lucros se tornou uma razão perante a lei”.²⁸⁷

A propriedade privada moderna se constitui em direito absolutamente individual, abstrato, ilimitado e oponível contra todas as pessoas. Mesmo com a fórmula da função social, forjada nas primeiras décadas do século XX, sobre a qual se discorrerá no quarto capítulo, a propriedade de hoje, apesar de suas limitações

²⁸⁶ THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores...** p. 325.

²⁸⁷ THOMPSON, Edward Palmer. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 116.

formais, ainda possui as feições, no Brasil, em Curitiba e Região Metropolitana, de direito absoluto e superior a quaisquer outros.

Paolo Grossi cunhou o conceito de propriedade como *mentalidade*. Para o autor a propriedade é, acima de tudo, mentalidade no sentido do “complexo de valores circulantes em uma área espacial e temporal”.²⁸⁸ Tal ideia, por si só, parece insuficiente para explicar a propriedade,²⁸⁹ mas pode ser utilizada complementarmente para ilustrar como ela está profundamente arraigada nas formas de pensar e agir das pessoas. Propriedade é, também, ideia que se manifesta concretamente e incide no sistema de justiça e nos discursos de seus operadores.

A primeira e mais recorrente justificativa utilizada por juízes, promotores e advogados para remover famílias de áreas irregulares é a proteção da propriedade privada. Todas as decisões judiciais e manifestações prolatadas nos processos aqui analisados valorizam a propriedade privada individual de maneiras diversas.

Milhares de famílias foram impedidas de morar e viver em uma área que estava abandonada, sem qualquer destinação, apenas aguardando valorização. O direito de propriedade forjado como individual, absoluto, sagrado, exteriorização da própria natureza humana e da liberdade, se coloca como um obstáculo hoje para a efetivação do direito coletivo à moradia.

²⁸⁸ GROSSI, Paolo. **História da propriedade...** p. 30.

²⁸⁹ Insuficiente pois parece padecer de alguma concretude. Valorizar esse aspecto da propriedade – a sua manifestação nos imaginários e nas consciências – é deixar de lado todas as manifestações concretas da propriedade e seus efeitos, que são sentidos, literalmente, na pele.

4. O PODER PÚBLICO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

4.1 O despejo da Vila Zippin

O fato é que a máquina do governo brasileiro é montada para não permitir o cumprimento da função socioambiental da propriedade, inclusive quando se trata de patrimônio público. Essa questão não diz respeito apenas ao INSS, mas também a terrenos da RFFSA, do patrimônio da União, entre outros.
Raquel Rolnik²⁹⁰

A Vila Zippin foi, por décadas, uma ocupação irregular localizada no bairro Afonso Pena, Município de São José dos Pinhais, um dos mais importantes da Região Metropolitana de Curitiba/PR, com a segunda maior arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do Estado.²⁹¹ Trata-se de uma área pública, pertencente à extinta Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), que passou a ser de propriedade da União, a partir de 22 de janeiro de 2007, nos termos do artigo 2º da Lei nº 11.483/07.²⁹²

O terreno ingressou no patrimônio da RFFSA no ano de 1978 por meio de desapropriação amigável. Desde essa data não há registro de destinação específica do imóvel. Sem utilização, os lotes passaram a ser ocupados por diversas famílias de baixa renda com o intuito de lá estabelecer moradia. Com o passar do tempo, a situação foi se consolidando com o fornecimento regular de energia elétrica e água pelo poder público, e a numeração das casas.

Em 2010, por meio de sua “comissão de combate a invasões”, o Município de São José dos Pinhais deu início à notificação de novas ocupações à Secretaria do Patrimônio da União no Paraná (SPU-PR). A SPU, então, passou a monitorar a área e principiou o diálogo entre os moradores, o Município, a SPU e os Movimentos Sociais de luta por moradia.

²⁹⁰ ROLNIK, Raquel. Por que é tão difícil viabilizar terrenos e imóveis públicos para moradia social? **Blog da Raquel Rolnik**. Publicado em 13 de março de 2013. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/03/13/por-que-e-tao-dificil-viabilizar-terrenos-e-imoveis-publicos-para-moradia-social/>. Acesso em 16 dez. 2014.

²⁹¹ Ano base 2013. Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.sjp.pr.gov.br/arrecadacao-icms-e-receita/>. Acesso em 28 jan. 2015.

²⁹² BRASIL. **Lei nº 11343**. Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. Publicada em 31 de maio de 2007. Brasília.

No final de 2011 e início de 2012, a União, por meio da Advocacia-Geral da União, ingressou com diversas Ações de Reintegração de Posse da área, que foram distribuídas para Varas diferentes da Justiça Federal de Curitiba.

Serão objeto de análise cinco processos judiciais que foram identificados por meio de buscas na página da Justiça Federal e nos documentos da SPU-PR. O imóvel em litígio é composto por terrenos com matrículas distintas e, por esse motivo, foram propostas ações referentes a cada um deles.

O primeiro processo é de uma Ação de Manutenção de Posse, ajuizada por um grupo de moradores em face da União, ante a ameaça de despejo (autos nº 5035019-96.2011.404.7000, em trâmite perante a 6ª Vara Federal Cível de Curitiba), que foi distribuída em 29 de novembro de 2011.

A liminar foi indeferida por se tratar de bem público. Os autores interpuseram Agravo de Instrumento que sequer foi conhecido e requereram, ainda no primeiro grau, a realização de audiência de conciliação, uma vez que havia documentos e indícios da possibilidade de construção de moradias populares no local.

O pedido de realização de audiência foi indeferido e a União formulou pedido contraposto de reintegração de posse, com antecipação de tutela, que foi, então, acolhido em 12 de março de 2012, determinando-se a desocupação do imóvel no prazo de trinta dias.

Os ocupantes requereram a suspensão do processo pelo prazo de 90 dias para que pudessem buscar uma solução, mas a autora discordou do pedido. O mandado foi cumprido em 1º de agosto de 2012. A sentença, proferida em 17 de dezembro de 2012, julgou improcedente o pedido dos moradores e procedente o pedido contraposto.

O segundo deles é o de uma Ação de Reintegração de Posse, manejada pela União contra um grupo de moradores, com pedido liminar, distribuída à Vara Federal Ambiental de Curitiba em 16 de janeiro de 2012, sob nº 5001189-08.2012.404.7000. A antecipação de tutela foi concedida, determinando-se a desocupação do imóvel no prazo de trinta dias, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais) e a expedição de mandado de reintegração de posse com uso de força policial.

Os réus contestaram aduzindo que lá exerciam moradia há anos, que a área jamais teve qualquer destinação e noticiaram que a União havia manifestado interesse em doá-la para o Município com o fim de lá construir conjuntos

habitacionais. A União refutou os argumentos dos autores, mostrou-se sensível ao problema da moradia, mas reiterou o pedido de cumprimento do mandado de reintegração de posse. O Oficial de Justiça, quando da intimação dos moradores de que deveriam sair em cinco dias, requisitou força policial e todos os meios materiais para dar cumprimento à ordem, ante a anunciada resistência das famílias.

Em seguidos despachos, o juízo demonstrou atenção à questão, manteve contato com a SPU e tomou medidas a fim de dar cumprimento à ordem de forma pacífica.

A liminar foi cumprida em 1º de agosto de 2012, com o despejo dos moradores e a sentença, proferida em 13 de novembro de 2012, julgou procedente a demanda e condenou os réus a indenizar a União pela posse ilícita, desde a data originária da ocupação até a efetiva desocupação. O processo se encontra atualmente em fase de cumprimento de sentença.

A terceira Ação é, igualmente, uma Reintegração de Posse, ajuizada pela União em 16 de janeiro de 2012 (nº. 5001207-29.2012.404.7000, em trâmite perante a 5ª Vara Federal Cível de Curitiba) em desfavor de um outro grupo de moradores. A liminar foi parcialmente concedida no mesmo dia da distribuição da ação, sem a oitiva dos réus, para que desocupassem a área em 30 dias sob pena de remoção forçada.

Em contestação os réus alegaram que ocupam a área há mais de dez anos para fins de moradia, e que o fizeram de boa-fé. Indicaram que recebem fornecimento regular de energia elétrica pagam Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Agravaram da decisão, requerendo efeito suspensivo, o que foi indeferido.

Diante da disposição dos ocupantes em negociar uma solução pacífica para o conflito, externada na contestação, o juízo designou audiência para a tentativa de conciliação entre as partes e, a pedido dos réus, intimou a Companhia de Habitação de São José dos Pinhais a comparecer. A audiência não resultou em acordo. A sentença, proferida em 06 de novembro de 2012, julgou procedente o pedido de Reintegração/Manutenção de Posse e ainda condenou os réus ao pagamento de indenização.

A quarta Reintegração de Posse (nº 5001211-66.2012.404.7000) foi ajuizada pela União em face de 3 moradores, em 16 de janeiro de 2012, e distribuída para a 2ª Vara Federal Cível de Curitiba.

No despacho inicial o juízo deixou para apreciar o pedido liminar após contestação, para oportunizar o exercício do direito de defesa e a desocupação voluntária do imóvel.

Com a apresentação da defesa, o juízo indeferiu a antecipação de tutela por haver indícios de cessão do imóvel ao Município para construção de habitação popular. A AGU rebateu os argumentos, expôs que a cessão temporária do imóvel ao Município não tinha conexão com a política habitacional e que manter as famílias no local seria cancelar a “justiça com as próprias mãos”. A União interpôs Agravo de Instrumento que, convertido em retido, não chegou a ser julgado. Em sentença de 11 de outubro de 2012, a ação foi julgada procedente.

Por fim, analisa-se a Reintegração de Posse nº 5001301-74.2012.404.7000, ajuizada pela União em 17 de janeiro de 2012, em face de um grupo de pessoas que ocupou imóvel seu para fazer praça de carregamento e descarregamento de bens, em trâmite perante a 7ª Vara Federal Cível de Curitiba.

A liminar foi parcialmente concedida no mesmo dia da distribuição da ação, sem a oitiva dos réus, determinando-se imediata expedição de mandado de reintegração de posse. Os réus foram citados mas não apresentaram contestação e, em 26 de junho, houve a desocupação voluntária dos lotes. A sentença, proferida em 9 de setembro de 2013, confirmou a liminar.

Tem-se diferentes ações em que a União busca a reintegração de posse em face de todos os ocupantes de área de sua propriedade, e que as liminares foram deferidas em quatro, de cinco delas, para fins de despejar famílias de baixa renda que lá habitavam. Todas as sentenças julgaram, ao final, procedente o pedido e determinaram a desocupação dos imóveis.

A Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DHESCA Brasil), organização não-governamental de proteção dos direitos humanos, ao tomar conhecimento da iminência do primeiro despejo, que efetivamente ocorreu no dia 1º de agosto de 2012, recomendou ao

poder público²⁹³ que zelasse pelo direito à moradia dos envolvidos e pelo respeito à integridade física e dignidade das famílias. Recomendou a suspensão da ordem de reintegração de posse com a instalação de um processo de mediação do conflito, que a Prefeitura de São José dos Pinhais garantisse o reassentamento dos moradores, que fosse garantida a assessoria jurídica das famílias, bem como o auxílio técnico pelo Ministério das Cidades, para estudo e implementação de alternativa de moradia.

O Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná passou a acompanhar o caso em meados de 2012, na tentativa de mediar o conflito e encontrar uma solução de moradia para os ocupantes.

Os primeiros despejos ocorreram em 1º de agosto de 2012.²⁹⁴ Na ocasião, aproximadamente dez famílias foram removidas e não houve qualquer possibilidade de resistência. Para a “operação” foram mobilizados cerca de quinze policiais federais fortemente armados, dez guardas municipais, dois Oficiais de Justiça, além de servidores do Município de Pinhais.²⁹⁵

A repercussão midiática do caso não foi a mesma dos casos de despejos analisados nos capítulos anteriores. Apenas a primeira reintegração de posse foi noticiada.²⁹⁶

Contraditoriamente às atitudes tomadas pela União, existe programa no âmbito da SPU, de destinação de imóveis da União para a construção de habitação de interesse social. Os Movimentos Sociais que apoiaram as famílias que ocupavam o terreno, solicitaram a destinação dos lotes para esse fim, o que não ocorreu.

As razões invocadas nas decisões proferidas em todos os processos são muito parecidas e, por isso, serão analisadas conjuntamente.

²⁹³ Por meio de ofício enviado em 31 de julho a diversos órgãos, dentre eles Justiça Federal do Paraná, Procuradoria da República no Paraná, Superintendência do Patrimônio da União do Paraná (SPU) e Ministério Público do Estado do Paraná

²⁹⁴ Os determinados nos autos nº 5001189-08.2012.404.7000 e 5035019-6.2011.404.7000.

²⁹⁵ Informações contidas no relatório de acompanhamento formulado pela equipe do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná, constante no Procedimento Administrativo interno daquele órgão, instaurado para acompanhar e intervir no caso da Vila Zippin.

²⁹⁶ ANIBAL, Felipe; BATISTA, Rodrigo; CRUZ, Eloá. Famílias são despejadas de área da União em São José dos Pinhais. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 1º ago. 2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1281579>. Acesso em 12 dez. 2014. PESCH, Olavo. Polícia Federal despeja famílias de área federal na RMC. **Paraná Online**. Curitiba. 02 ago. 2012. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/621225/?noticia=POLICIA+FEDERAL+DESPEJA+FAMILIAS+DE+AREA+FEDERAL+NA+RMC>. Acesso em 12 dez. 2014.

O Ministério Público Federal não emitiu parecer de mérito em nenhum dos processos, e, em um deles, argumentou não haver interesse público envolvido na causa que justificasse sua intervenção, já que se tratava de lide de natureza eminentemente patrimonial.

O principal argumento a justificar a concessão da liminar em favor da União, e a posterior confirmação da ordem na sentença, é o de que os imóveis estão matriculados em nome da extinta RFFSA, o que faz presumir a posse. Como houve o esbulho, e a União é presumidamente possuidora, se viu privada de exercer os poderes sobre o imóvel de sua propriedade.

Embora algumas decisões assinalem expressamente que a matéria que se discute na ação possessória é a posse, não importando a propriedade, todas concluem que a posse da União decorre do fato de ser ela a proprietária dos imóveis: “Certo que titular do bem, sobre ele exerce a União poderes de proprietário, oferecendo-lhe o ordenamento processual os interditos possessórios”.²⁹⁷ Uma das sentenças chega a reconhecer que a União não exerceu posse sobre o bem mas, ainda sim, determinou que fazia jus à reintegração:

A partir daí, tenho que não seria razoável afirmar que, não tendo a ré exercido a posse sobre o bem desde que sobre ele teve a propriedade (22.02.2007), não poderia se valer de ação possessória. Ora, a par do fato de não haver como se esperar que a União exerça a posse sobre todos os bens de sua propriedade simultaneamente, há inegável interesse público subjacente à pretensão possessória ora analisada²⁹⁸

Afere-se que, em todos os processos, se afastou o prazo de ano e dia para intentar a ação possessória pois, no caso de imóveis públicos, não importa que a ação seja proposta fora do prazo do Código de Processo Civil, uma vez que o artigo 71 do Decreto-Lei nº 9760/46 autoriza a desocupação sumária de imóveis da União.²⁹⁹

As decisões fundam-se, também, no argumento de que as áreas públicas não são passíveis de usucapião, que o regime jurídico dos bens públicos é especial e, diante da indisponibilidade do interesse público, a administração pública não pode

²⁹⁷ Trecho da decisão liminar exarada nos autos nº 5001301-74.2012.404.7000.

²⁹⁸ Sentença proferida nos autos nº 5001207-29.2012.404.7000.

²⁹⁹ Dispõe referido artigo: “Artigo 71. O ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil”. BRASIL. **Decreto-Lei nº 9760**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Publicado em 5 de setembro de 1946. Brasília.

admitir a posse injusta e precária, impassível de convalidação, sobre imóveis públicos, como a dos moradores da Vila Zippin.

Não importa, para essa perspectiva, o tempo de ocupação do terreno – havia moradores vivendo lá há trinta anos – e, como não existe qualquer ato emanado do poder público que autorizasse a ocupação e uso do imóvel, a situação irregular configura mera detenção, que não dá direito à indenização por benfeitorias.

Com relação ao pedido de indenização, as decisões registraram que a lei autoriza a cominação de multa em caso de ocupação ilícita de imóvel da União até a efetiva desocupação, correspondente a 10% do valor atualizado do domínio pleno, por ano ou fração de ano que o ente público ficou privado de sua posse (artigo 10 da Lei nº 9636/98).³⁰⁰

Outro raciocínio que merece destaque é o de que não importa se havia a possibilidade de transferência do imóvel para o Município ou para um Movimento Popular para a construção de habitação popular ou realização de regularização fundiária visto que, mesmo nesses casos, seria imprescindível a remoção forçada dos moradores.

As sentenças e as decisões interlocutórias são bem claras ao justificar a posse pela propriedade. Mesmo sendo notório que a área estava abandonada e, portanto, inconstitucionalmente não utilizada para qualquer finalidade pública, foi considerada comprovada a posse da União.

A construção argumentativa para justificar a irrelevância do prazo para a propositura da ação possessória, e a desconsideração da consolidação da situação dos moradores pelo decurso do tempo, sopesou os direitos fundamentais à efetiva prestação jurisdicional e à segurança jurídica, sem mencionar o direito à moradia, a função social da propriedade ou a dignidade das famílias, conforme trecho abaixo transcrito:

Na hipótese dos autos, evidentemente não se trata de esbulho de menos de ano e dia. Há quem alegue ser inviável, sob o prisma estritamente processual, nesse caso, o deferimento do pedido liminar de reintegração. Entretanto, não compartilho de tal entendimento.

A tutela de urgência, consubstanciada na outorga de provimentos cautelares e antecipatórios, consiste em técnica de harmonização entre os

³⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 9636**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Publicada em 15 de maio de 1998. Brasília.

direitos fundamentais que formam o devido processo legal. Ou seja, há um embate entre o direito do demandante à efetividade da prestação jurisdicional e o direito do demandado à segurança jurídica. Haja vista a dignidade dos interesses em conflito, ainda que inexistia dispositivo legal autorizando a intervenção judicial *'in limine'*, ela sempre é possível. Afinal, *'a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito'* (art. 5º, XXXV, CF). O direito constitucional de ação, como é axiomático, possui como corolário a garantia da efetividade das decisões judiciais, sob pena de converter-se num simulacro.

Desse modo, é perfeitamente possível conceder-se liminar em feito possessório, mesmo que não se trate de ação de 'força nova'. Exige-se, simplesmente, a presença dos requisitos previstos nos arts. 273 ou 461 do CPC, cumulativamente, não se considerando presumido o *periculum in mora*.

Isso viabiliza que o Poder Público maneje ação possessória fazendo prova exclusivamente da propriedade, uma vez que a posse deste sobre os seus bens é mero fenômeno correlato, ao contrário do que se verifica em relação aos particulares. Registre-se que o presente raciocínio é corroborado por diversos dispositivos constitucionais (art. 183, § 3º, 191, parágrafo único, ...), assim como pelos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade dos bens públicos, inerentes ao Estado de Direito.³⁰¹

O Ministério Público Federal não demonstrou maior preocupação com o direito à moradia, pois não reconheceu que, mais do que uma lide meramente patrimonial, subjaz a essa ação os direitos coletivos à moradia e à justa apropriação da cidade, um complexo conflito fundiário e a discussão acerca do cumprimento da função social da propriedade pelo próprio Estado.

Por outro lado, o Ministério Público do Estado do Paraná, buscou intervir por meio do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, para garantir a moradia das famílias.

A afirmação, contida em uma das sentenças, de que é necessária a reintegração de posse em favor da União com a expulsão dos moradores, para que só então seja elaborado projeto de regularização fundiária ou de construção de habitação popular no local, não faz sentido algum, tanto sob o prisma da legislação quanto das diretrizes da própria Secretaria do Patrimônio da União.

O órgão, desde 2003, passou a incentivar, ao menos no discurso oficial, a regularização fundiária e urbanística em suas áreas ocupadas:

A Regularização Fundiária das áreas da União parte do princípio constitucional que garante a função social da propriedade, seja ela privada ou pública. Porém, tal princípio não está de todo consolidado, pois há ainda quem veja a propriedade com a finalidade única de obtenção de renda, sem

³⁰¹ Decisão que concedeu a liminar de Reintegração de Posse em favor da União, nos autos nº 5035019-96.2011.404.7000.

dar-se conta de que isso pode restringir o direito fundamental à moradia de outrem ou, ainda, o direito de todos ao acesso e à cidade e ao meio ambiente saudável.³⁰²

A lei nº 11.481 de 2007, que disciplina a regularização fundiária em áreas da União,³⁰³ no artigo 23, determina que a Secretaria do Patrimônio da União deverá adotar providências no sentido de identificar os imóveis da União passíveis de serem destinados para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que tem, como uma de suas diretrizes, a “utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social”.³⁰⁴

Diante disso, a SPU, por meio da Portaria nº 80, de 26 de março de 2008,³⁰⁵ criou um Grupo de Trabalho nacional (GTN) que tem por objetivo i) propor critérios para a transferência de áreas da União com vocação habitacional para associações e cooperativas de interesse social, nos termos do artigo 18, § 1º, da Lei nº 9.636/1998; ii) propor estratégias para identificação e avaliação do potencial construtivo de áreas da União com vocação para a provisão habitacional de interesse social, em apoio às Gerências Regionais do Patrimônio da União e iii) propor estratégias e formular ações para o fortalecimento da gestão democrática nas situações de regularização fundiária e provisão de habitação de interesse social em áreas da União.³⁰⁶

No Paraná foi criado um Grupo de Trabalho Estadual cuja atuação resultou na destinação de área próxima à Vila Zippin para o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (PMCMVE), gerido por Movimentos Sociais e entidades da sociedade civil organizada. Mas o imóvel objeto das ações, não pôde ser utilizado para provisão habitacional de baixa renda.

Da leitura das decisões, chamam atenção a ausência total de menção ao princípio da função social da propriedade pública e a afirmação de que o uso, para

³⁰² Texto informado na página da Secretaria do Patrimônio da União. Disponível em: <http://patrimoniodetodos.gov.br/programas-e-acoes-da-spu/programas-e-acoes-da-spu-1/regularizacao-fundiaria-e-urbanistica>. Acesso em 16 dez. 2014.

³⁰³ BRASIL. **Lei nº 11.481**...

³⁰⁴ Artigo 4º, II, “c”. BRASIL. **Lei nº 11.124**...

³⁰⁵ Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/080327_port_80.pdf. Acesso em 16 dez. 2014.

³⁰⁶ http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SIV9noZBsd4J:www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Apresentacao_Habitacao_de_Interesse_Social_GT.ppt+&cd=6&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 16 dez. 2014.

fins de moradia de pessoas pobres, seja considerado violação do “interesse público” e desvio da destinação que os bens públicos devem ter.³⁰⁷

A partir das provocações surgidas do estudo dos despejos da Vila Zippin, passa-se a analisar o descumprimento, pelo Estado, do princípio da função social da propriedade, o discurso de proteção da “ordem urbanística” a justificar despejos e as alternativas habitacionais à apropriação privada da moradia como mercadoria individual.

4.2 O Estado descumpridor da função social da propriedade

Quando se fala em função social da propriedade urbana, esse princípio é norteador, sendo condição de garantia tanto para o exercício da propriedade urbana privada como pública.
Nelson Saule Junior³⁰⁸

Não é apenas a propriedade privada, tal como tratada hodiernamente pelo ordenamento jurídico, pelo sistema de justiça e pela sociedade, um empecilho à democratização da cidade e à garantia do direito à moradia.

Com efeito, os bens públicos, por mais que tenham um regime jurídico diferenciado daquele relativo aos bens particulares,³⁰⁹ trazem em si os mesmos ranços da propriedade privada e, como no caso da Vila Zippin, podem ser motivo de negação da moradia e da dignidade humana.

A propriedade da terra, com o advento da modernidade, foi alçada a direito individual fundamental, absoluto, sagrado, imprescritível e oponível contra todos.³¹⁰ Ao proprietário era possível usar, gozar e fruir de seu imóvel como bem entendesse, sem quaisquer interferências e limitações do Estado ou de particulares: “a propriedade assim, era coisa que se subordinava à vontade livre do proprietário que dela podia usar e abusar, excluindo qualquer interesse ou direito alheio.”³¹¹

³⁰⁷ Para L. A. Becker “São raros os julgados em que se exigiu a prova do cumprimento da função social para dar procedência à função reivindicatória”. BECKER, L. A. **Posse e moradia à luz da Constituição**. Porto Alegre: Manas, 2009, p. 43.

³⁰⁸ SAULÉ JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 399.

³⁰⁹ Os bens públicos estão submetidos ao regime jurídico de direito público e, no Código Civil, estão disciplinados nos artigos 98 a 103.

³¹⁰ Conforme exposto no ponto referente à propriedade privada (item 3.4)

³¹¹ MARÉS, Carlos Frederico. **A função social...** p. 34.

As mobilizações sociais, os movimentos críticos a esse modelo liberal e as crises que se seguiram à Primeira Guerra Mundial impulsionaram mudanças na concepção da propriedade, do Direito e do próprio Estado.

Para José Antônio Peres Gediél, o ambiente conflitivo na Europa do início do século XX, e o embate teórico e ideológico entre as correntes liberais, socialistas, da doutrina social da Igreja Católica e da socialdemocracia, resultaram no predomínio da última, que prega reformas sem rupturas, e a ressignificação de institutos do Direito Privado, como pessoa jurídica e contrato de trabalho.³¹² Mas é a propriedade, para o autor, o instituto que mais revela essa mudança de atitude do Estado frente à realidade:

O aspecto mais significativo em que pode se articular a refundação constitucional do Estado com intervenção na economia, por meio de alteração de instrumentos jurídicos de direito privado, refere-se à propriedade, que vinha sendo objeto de preocupação política e jurídica, em virtude do desabastecimento de alimentos e do êxodo rural nas regiões periféricas do capitalismo continental europeu provocados pela falta de acesso dos camponeses à terra e sua não inclusão no direito do trabalho ainda em formação.³¹³

Diversas propostas de reforma da propriedade surgiram das mais diferentes correntes de pensamento. A primeira foi exposta na Encíclica *Rerum Novarum*, que consignou: “Aliás, posto que dividida em propriedades particulares, a terra não deixa de servir à utilidade comum de todos, atendendo a que não há ninguém entre os mortais que não se alimente do produto dos campos”,³¹⁴ expressando a compreensão de que a terra é direito natural e deve servir ao bem comum, mesmo se transformada em propriedade privada.

A partir desse momento se delineia a noção de função social da propriedade, que “será incorporada no discurso político-filosófico de várias correntes da socialdemocracia e que até hoje se encontra presente nos textos constitucionais”.³¹⁵

³¹² GEDIÉL, José Antônio Peres. A Social-Democracia e seus reflexos sobre o direito civil contemporâneo. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 15, n. 15, p.174-183, jan./jun. 2014, p. 176.

³¹³ GEDIÉL, José Antônio Peres. A Social-Democracia... p. 176.

³¹⁴ XIII, Sumo Pontífice Papa Leão. **Carta Encíclica Rerum Novarum**. 1891. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html. Acesso em 18 dez. 2014.

³¹⁵ GEDIÉL, José Antônio Peres. A Social-Democracia... p. 176.

O Estado, até então ausente, que deveria apenas se abster para não limitar a liberdade dos indivíduos supostamente livres e iguais, passou a ser demandado para agir positivamente, promovendo políticas sociais e intervindo na economia de modo a balancear as desigualdades intrínsecas ao capitalismo. Surge então o chamado “Estado de Bem Estar Social”, cujos marcos jurídicos são as Constituições Mexicana, de 1917 e de Weimar, de 1919.

A propriedade já não era mais, formalmente, um direito absoluto, e sobre ela passou a existir uma série de limitações para submetê-la ao bem comum e à coletividade.

Fruto da Revolução Mexicana, a Constituição daquele país foi a primeira a estabelecer limites à apropriação da terra e de determinados bens. Carlos Frederico Marés a considera mais incisiva do que a Constituição de Weimar, pois além de limitar a propriedade privada, a Carta mexicana a ressignificou, afastando-lhe o caráter de direito natural: “Como instrumento jurídico, a mexicana é mais completa e profunda que a alemã porque não apenas condiciona a propriedade privada, mas a reconceitua”.³¹⁶

Dispõe parte do texto original do artigo 27 da Constituição Mexicana:

La Nación tendrá en todo tempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.³¹⁷

Percebe-se a intensa alteração de sentido da propriedade, que deve servir ao bem comum e ser distribuída de forma justa. Sob esse ponto de vista, se não cumprir sua função social, a propriedade carece de legitimidade e de proteção jurídica.³¹⁸

³¹⁶ MARÉS, Carlos Frederico. **A função social...** p. 93.

³¹⁷ MEXICO. **Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos**. Promulgada em 5 de fevereiro de 1917.

³¹⁸ Conforme defendem Luiz Edson Fachin, Carlos Frederico Marés, Gustavo Tepedino, Paulo Lôbo, dentre outros. FRANK, Felipe. **A função em paralaxe: um diálogo entre liberalismo clássico, liberalismo igualitário, marxismo e teoria crítica na análise do conceito de função social da propriedade imobiliária**. 2014. 234 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Departamento de Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014, p. 143. Fachin não

Luiz Edson Fachin expõe que “o absolutismo no exercício da propriedade sofreu a intervenção de ideias que progressivamente construíram a doutrina da denominada *função social* da propriedade”,³¹⁹ e que a função social diz respeito ao uso do bem, observada a preponderância interesses sociais sobre os individuais.³²⁰

A ideia de função social da propriedade foi positivada no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1934³²¹ e o termo, tal como é utilizado, apareceu no Estatuto da Terra, em 1964.

Entretanto, para Eroulths Cortiano Junior, foi apenas em 1988, com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito, que a função social da propriedade se tornou robusta e ganhou os contornos atuais.³²²

A função social da propriedade urbana foi inserida na Constituição de 1988 por meio de emenda popular apresentada pelo Movimento da Reforma Urbana e consiste na observância do Plano Diretor.³²³ Diferentemente da função social da propriedade rural, que tem seu conteúdo e sua força delineados no próprio texto constitucional, a função social da propriedade urbana deve ser preenchida por outros conceitos e instrumentos relativos ao planejamento urbano.

Júlia Franzoni, ao esquematizar as funções do planejamento urbano, explica que, a partir do planejamento, a propriedade passa a ser um direito planejado e condicionado ao disposto nos planos urbanísticos.³²⁴

A propriedade pública, apesar de estar submetida a um regime diferente daquele dispensado aos bens privados, deve também cumprir sua função social.

Os bens públicos são, conforme os artigos 98 e 99 do Código Civil, todos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno e classificam-se

deixa dúvidas: “Nos sons agudos, aqui se aponta, de um lado, o reconhecimento do avanço formal do texto constitucional brasileiro, apto a propiciar o reconhecimento da ausência de proteção jurídica à propriedade imobiliária que não cumpra sua função social, e de outro, registra a inefetividade social do acesso legítimo e democrático à terra”. FACHIN, Luiz Edson. **Questões do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 49.

³¹⁹ FACHIN, Luiz Edson. **Função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 17.

³²⁰ FACHIN, Luiz Edson. **Função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 95.

³²¹ Dizia o artigo 113: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.

³²² CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico...** p. 183.

³²³ Artigo 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

³²⁴ FRANZONI, Júlia **Política urbana na ordem econômica**. Belo Horizonte: Arraes, 2014, p. 86.

em bens de uso especial, de uso comum do povo e dominicais. Aqueles bens que, embora não sejam de propriedade da Administração direta ou indireta, mas que estejam afetados à prestação de serviço público, também são considerados bens públicos.³²⁵

O critério de classificação dos bens é o da sua destinação ou afetação.

Os de uso comum do povo são vocacionados por natureza, ou por lei, ao uso coletivo, de todas as pessoas indistintamente.

Os de uso especial são aqueles destinados ao uso da Administração para a consecução de seus fins e objetivos, tais como as repartições públicas, imóveis nos quais são prestados serviços públicos, teatro públicos e escolas públicas.

Os dominicais, por sua vez, não são afetados a nenhum fim específico, razão pela qual podem servir ao poder público para obtenção de renda, como as terras devolutas e os imóveis de marinha³²⁶ e sobre os quais a Administração pública “tem senhoria, à moda de qualquer proprietário”.³²⁷

Maria Sylvia Zanella di Pietro alerta que é necessário distinguir os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial – que estão submetidos ao regime jurídico de Direito Público e, por isso, fora do mercado privado, que conformam os bens de domínio público do Estado – dos bens dominicais, que são, em verdade, bens do domínio privado estatal.³²⁸

A par das distinções sobre o regime jurídico específico de cada espécie de bem público, embora possua algumas prerrogativas, o Estado está subordinado a todas as restrições impostas ao particular quando na posição de proprietário. Para a autora:

(..) os bens públicos, precisamente pela função social que desempenham, devem ser disciplinados de tal forma que permitam proporcionar o máximo de benefícios à coletividade, podendo desdobrar-se em tantas modalidades de uso quantas forem compatíveis com a destinação e com a conservação do bem.³²⁹

³²⁵ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 929.

³²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 744.

³²⁷ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso**... p. 930.

³²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito**... p. 744-745.

³²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 6, 2006, p. 6. Disponível em: http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca_virtual/admin/files/funcao_social_da_propriedade_publica_aula_10_-_parte_i.pdf. Acesso em 15 dez. 2014.

E segue explicando que a função social da propriedade pública guarda estreito contato com o comando constitucional que estabelece que a política urbana deve buscar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.³³⁰ Por isso, os bens públicos são também suscetíveis à aplicação dos instrumentos urbanísticos e demais limitações constantes no Estatuto da Cidade:

No que diz respeito aos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, não há dúvida de que grande parte deles se aplica se aplica aos bens dominicais e, às vezes, mesmo aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial. Não se pode esquecer que este Estatuto tem fundamento constitucional. Assim, embora a competência para adoção de medidas de política urbana seja do Município, ela pode alcançar inclusive bens públicos estaduais e federais, desde que inserido na área definida pelo plano diretor.³³¹

Gustavo Tepedino e Anderson Shreider explicam que toda propriedade tem, ou deve ter função social, inclusive a pública – “Neste sentido, conclui-se que também a chamada propriedade pública tem uma função social” – devendo existir conformidade entre interesse público e interesse social.³³²

Apesar da maciça construção doutrinária, de maneira geral, o Poder Judiciário ignora o princípio da função social da propriedade, deixando-o sem aplicabilidade.³³³ No entanto, algumas decisões que versam sobre ocupação de bens públicos por pessoas pobres, chamam atenção justamente por considerarem que os bens públicos devem cumprir a função social e por colocarem o papel do Estado e do Judiciário em outras bases.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em uma daquelas raras decisões nas quais o Judiciário, diante de um conflito fundiário coletivo, decide pela manutenção dos moradores e não a favor do proprietário,³³⁴ assentou, em ação movida pela União, que os bens públicos devem observar o princípio da função social da propriedade:

³³⁰ Artigo 182.

³³¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Função social da propriedade... p. 11.

³³² TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, v. 6, n. 6, jun. 2005. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista06/Docente/04.pdf>, p. 279. Acesso em 18 dez. 2014, p. 112-113.

³³³ BECKER, L.A. **Posse e moradia**... p. 41-42.

³³⁴ As exceções que confirma a regra mas que, nem por isso, deixam de ser louváveis, e que confirmam também a existência das contradições no Judiciário, que pode ser, eventualmente, uma arena favorável aos interesses populares.

Pretende a autora que o imóvel em questão, considerando sua origem e destinação, está submetido às disposições legais que tutelam os bens públicos, impedindo que sobre eles recaia interesses e transações privadas, entre as quais a aquisição mediante posse *ad usucapionem*.

Por duas razões tem-se que não procede a tese. A uma, não está se questionando nos autos nem a propriedade nem a aquisição de propriedade, apenas se a autora pode ou não recuperar a alegada posse perdida em sede de ação possessória. A duas, a autora é sociedade de economia mista, está em liquidação e **a terra objeto da ação por certo não tem qualquer destinação, presente ou pretérita**, para ser aproveitada em razão das linhas férreas ou pelo menos disso não se ventilou de capa à capa. **São terras, tão-somente, de titularidade da autora e nada mais.** Situação, aliás, que perdura há mais de duas dezenas de anos (certidão de fl. 18), negando a própria sociedade de economia mista qualquer destinação social deste imóvel. **Com razão, no particular, os demandados ao alegarem que a norma constitucional, elevada à garantia do cidadão, de que a propriedade terá função social, é norma superior que também vincula a administração pública direta ou indireta.** De sorte que o absoluto desinteresse demonstrado pela apelante no aproveitamento da área reintegranda, acusa desobediência a este comando constitucional, que se estende com o mesmo vigor à posse e que não pode ser superado pelos dispositivo legais elencados pela apelante. (sem grifos no original)³³⁵

De igual modo, recente decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais confirmou sentença que julgou improcedente pedido de reintegração de posse formulado pelo Departamento de Estradas e Rodagens daquele Estado (DER-MG), contra milhares de moradores que ocupavam área de sua propriedade:

Assim, **aquele que por mais de trinta anos, como no presente caso, tem como seu o imóvel, tratando-o ou cultivando-o, tornando-o útil, não pode ser compelido a desocupá-lo à instância de quem o abandonou.**

Na espécie, os réus demonstraram a aquisição da posse do imóvel há mais de trinta anos, sem qualquer oposição do DER. Destarte, demonstrado está que os réus, ora apelados, não detinham apenas a mera detenção do bem, mas verdadeiramente sua posse, como se donos fossem.³³⁶ (sem grifos no original)

³³⁵ REINTEGRAÇÃO DE POSSE. REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S/A. DISCUSSÃO NA ESFERA DA TITULARIDADE DO IMÓVEL. PRIVILÉGIOS DE BENS PÚBLICOS. A discussão veio à luz de exercício de posse a ser garantido via tutela possessória. Não tendo a autora se desincumbido do ônus que o art. 927, do CPC, lhe impõe, improcede o pleito. Área de terras há mais de vinte anos na titularidade da autora, o que não é objeto de perquirição, mas sem qualquer destinação pública, muito menos ao efeito de servir as linhas férreas, deve também se submeter ao comando constitucional de função social, que atinge tanto a propriedade como a posse. APELAÇÃO DESPROVIDA. (TJRS. Apelação Cível Nº 70006760094, Décima Sétima Câmara Cível. Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em 23/09/2003). Disponível em:

http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_acordaos.php?Numero_Processo=70006760094&code=1964&entrancia=2&id_comarca=700&nomecomarca=Tribunal%20de%20Justi%20E7a&orgao=TRIBUNAL%20DE%20JUSTI%20C7A%20-%202017.%20CAMARA%20CIVEL. Acesso em 18 dez. 2014.

³³⁶ TJMG - Apelação Cível nº 1.0194.10.011238-3/001, Relator(a): Des.(a) Barros Levenhagen, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/05/2014, publicação em 15/05/2014. Disponível em: <http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0194.10.011238-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em 18 dez. 2014.

O acórdão considera que deve prevalecer a posse em favor daquele que torna útil o imóvel, e não de quem o abandona, mesmo em se tratando do poder público. Argumenta, ainda, que a moradia, por trinta anos sobre terra que o poder público jamais destinou, não caracteriza “mera detenção”, mas posse que merece proteção jurídica. Se o DER tolerou a ocupação por trinta anos, não é justo o pedido de remoção dos ocupantes.

Decisão mais antiga, de agosto de 2009, proferida pela Justiça Federal do Rio Grande do Sul,³³⁷ indeferiu pedido liminar de reintegração de posse de trecho de rodovia formulado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) em face de famílias do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

Embora o julgado não mencione expressamente a função social dos bens públicos, considerou que o fato de a ocupação existir há cinco anos descaracteriza a urgência de uma remoção forçada imediata, pois o processo envolve uma “questão social de grande magnitude”. Ressaltou que o Estado deve promover a vida digna dos grupos pobres e que

O Judiciário na sua missão de solucionar conflitos deve buscar sempre uma solução real, efetiva, e não apenas formal. Tenho que, nada adianta, como no caso concreto, movimentar um enorme contingente policial, quiçá com risco de provocar um conflito de imensuráveis proporções **para desmontar um acampamento de colonos que, muito provavelmente, será reagrupado alguns quilômetros adiante**. Entendo que este não é o papel do Juiz.

Posteriormente a sentença julgou procedente o pedido, mas o indeferimento da liminar e as razões invocadas para tanto demonstram que o juízo entendeu que o bem público ocupado se consubstancia em um problema social, e que o Judiciário é responsável por auxiliar a encontrar uma solução mais permanente do que o simples e imediato despejo.

Isso comprova que existem construções doutrinárias e jurisprudenciais que sedimentam a compreensão de que as terras públicas estão sujeitas à função social da propriedade e que devem estar subordinadas ao interesse social. Para cumprir tal

³³⁷ JF/RS. Reintegração/Manutenção Posse nº 2009.71.05.004423-7/RS. Disponível em: http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=2009.71.05.004423-7&selOrigem=RS&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=f6e9dfd2cbfc8a1f8474dff598942ad8&txtPalavraGerada=CMSX. Acesso em 18 dez. 2014.

desígnio, conforme acentuado no tópico anterior, é adequada e possível a destinação dos imóveis da União para provisão habitacional e a regularização fundiária em terras públicas, de quaisquer entes da Federação, por meio de instrumentos legalmente previstos, como a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), a Cessão de Uso Gratuita, o Aforamento Gratuito e a Doação, dentre outros.³³⁸

As ZEIS consistem em territórios especificamente demarcados no quais a regularização fundiária é facilitada por meio da flexibilização de parâmetros urbanísticos.³³⁹

A CDRU, prevista no Decreto-Lei nº 271/1967 e na Lei nº 9.636/1999, é um contrato administrativo, que pode ser gratuito ou oneroso, individual ou coletivo, através do qual o poder público transfere ao morador, temporariamente, mas de forma renovável, direitos reais de uso sobre o imóvel.

A CUEM, prevista na MP nº 2.220/2001 e na Lei nº 11.481/2007, visa regularizar a ocupação de áreas públicas urbanas com fins de moradia e é outorgada àquele que, até 30 de junho de 2001, possuía como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família.

A cessão de uso gratuita, prevista no Decreto-Lei nº 9.760/1946 e nas leis nº 9.636/1998 e 11.481/2007, é uma autorização de uso de bem da União aos Estados, Distrito Federal ou Municípios e a entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social e saúde e a pessoas físicas ou jurídicas, como as associações e cooperativas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional. Não há, nessa hipótese, a transferência de direitos reais, mas apenas autorização do uso em determinadas condições expressas no contrato, constituindo direito pessoal, não transmissível.

No aforamento, previsto nos Decretos-Lei nº 9.760, nº 2.398/1987 e nº 3.438/1941, e na Lei nº 9.636/1998

³³⁸ INSTITUTO PÓLIS; SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Manual de regularização fundiária em terras da União**. SPU: Brasília, 2006, p. 63.

³³⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico...** p. 218.

a União concede a terceiros o domínio útil do imóvel de sua propriedade, equivalente a 83% do domínio pleno do imóvel. Deve ser utilizado preferencialmente nas áreas onde a aplicação deste instrumento já é consolidada. O aforamento refere-se especificamente ao terreno e é ato discricionário da União, que o concede a partir de critérios que garantam a função socioambiental da área.³⁴⁰

A doação ocorre quando não mais subsiste interesse público que justifique a manutenção do domínio imóvel pela União.

A União, ao ingressar com a Ação de Reintegração de Posse de imóvel seu, mas sobre o qual não exercia posse há trinta anos, ocupado por famílias de baixa renda para fins de moradia, e o Judiciário, ao determinar os despejos, ignoraram, por completo, todos os instrumentos legais passíveis de serem utilizados para garantir a moradia e a função social da propriedade.

4.3 A defesa da “ordem urbanística” como argumento para violação do direito à moradia

Que efeitos simbólicos negativos estariam sendo produzidos pelas associações cada vez mais frequentes entre a favela e a violência e pela crescente legitimidade do discurso público da desordem urbana como razão dos males da cidade? Há algo fora da ordem? Serão os pobres favelados ou os discursos sobre eles?
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Luciana Corrêa do Lago³⁴¹

A expressão “ordem urbanística” foi introduzida no ordenamento pátrio pelo Estatuto da Cidade, que alterou a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7347/1985), e, nos termos legislativos é um direito difuso, tutelável por ações coletivas. Embora não apareça expressamente no Estatuto da Cidade, foi a partir de sua edição que a ideia se incorporou ao nosso sistema jurídico.

O termo, que possui indeterminação relativa, pode ter dois significados.³⁴² O primeiro, de ordenamento, no sentido de conjunto de regras que regulam o espaço

³⁴⁰ SPU. Instrumentos de regularização fundiária em áreas da União. Disponível em: <http://patrimoniode todos.gov.br/programas-e-aco es-da-spu/instrumentos-de-regularizacao-fundiaria-em-areas-da-uniao#5-cess-o-de>. Acesso em 18 dez. 2014.

³⁴¹ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. A oposição favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 1, n. 15, p.144-154, 2001, p. 154.

³⁴² BRASIL, Luciano de Faria. O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 69, p.157-177, ago. 2011.

urbano e que se consubstancia em direito coletivo. O segundo é de conformação de certa estrutura ou organização social.

Carlos Ari Sundfeld esclarece a diferença:

Ordem urbanística é um conceito caro a Estatuto da Cidade. Seu primeiro sentido é o de *ordenamento*: a ordem urbanística é o conjunto orgânico de imposições vinculantes (são as “normas de ordem pública” a que alude o art. 1º, parágrafo único) que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade. O segundo sentido é o de *estado*: a ordem urbanística é um estado de equilíbrio, que o conjunto dos agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar.³⁴³ (grifos no original)

O autor destaca que, no segundo sentido, a ordem urbanística significa a busca, necessária e possível, da harmonia na conformação do espaço urbano: “Ao assentar suas diretrizes gerais o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio é possível – e, por isso mesmo, necessário”.³⁴⁴

Essa construção quer fazer crer que de fato existe um estado ideal de organização da esfera pública, de equilíbrio, harmonia e igualdade regulado por um conjunto de regras democráticas e por todos reconhecidas e aplicadas, que leva à construção de cidades melhores e mais justas, em contraposição à desordem.³⁴⁵

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Luciana Corrêa do Lago, ao analisarem a realidade da cidade do Rio de Janeiro, identificam o antigo discurso, mas continuamente revisitado, da dualidade ou oposição entre a favela e o bairro, o caos e a ordem. Sintetizam os autores: “Em resumo, assistimos hoje à produção intensa de imagens, ideias e práticas que reeditam o antigo mito da favela como um outro mundo social à parte da cidade, diferente, identificado pela carência e desorganização”.³⁴⁶

Pensamentos como esse criam uma dicotomia entre a ordem e a desordem, A primeira significa um estado de normalidade desejável e bom para todos, indistintamente, e a segunda representa a exceção e o indesejável. O conflito, para essas concepções, é uma anomia, uma disfunção que deve ser eliminada para que uma suposta ordem prevaleça.

³⁴³ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 54.

³⁴⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais..., p. 54.

³⁴⁵ POLLI, Simone Aparecida. **O discurso da desordem urbana**: entre a preservação e a remoção. IV Encontro da ANPAS. 4 a 8 de junho de 2008, Brasília. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT6-1061-993-20080509233253.pdf>. Acesso em 14 dez. 2014.

³⁴⁶ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. A oposição favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 1, n. 15, p.144-154, 2001.

Carlos Vainer, ao discorrer sobre as propostas de políticas de prevenção e mediação de conflitos urbanos,³⁴⁷ demonstra que aqueles que administram as cidades-empresas características do urbanismo capitalista – governantes e empresários – encaram o conflito como algo que diminui a capacidade competitiva das cidades e, por essa razão, deve ser extinto por meio da anulação da política da esfera pública.

O autor identifica ao menos três posturas anticonflitivas que geram o que ele denomina “ditadura do consensualismo”. A primeira é a “utopia da sociedade/cidade harmônica”, que adota como pressuposto de que toda a desigualdade, inclusive a de classe, foi banida, sendo possível o igualitarismo e a harmonia. A segunda é a “utopia da sociedade/cidade silenciada”, em que a violência máxima encobre os conflitos e não permite que eles se manifestem. A última, a “utopia da sociedade consensual ou negocial”, não é nem igualitária nem autoritária, mas se fundamenta na possibilidade de composição dos interesses divergentes, considerando que todas as pessoas seriam livres e capazes de negociar, em pé de igualdade, a resolução dos problemas.

Ao desmistificar essas construções, Vainer valoriza o conflito, já que é por meio dele que sujeitos transformadores se forjam e criam possibilidades de avanços e rupturas.

Vera Karam de Chueiri, ao dissertar sobre a possibilidade de uma Constituição radical tendo em vista as manifestações de rua ocorridas em diversos países nos últimos anos (a “Primavera Árabe”, protestos na Espanha, em Portugal e na Grécia, a ocupação de Wall Street em Nova Iorque), esclarece que o conflito não deve ser eliminado mas, ao contrário, ele guarda em si a possibilidade de renovação do constitucionalismo:

Os protestos – e isto remete aos acontecimentos de 2011, 2012 e 2013 anteriormente mencionados – evidenciam não somente os conflitos (políticos, sociais, econômicos, culturais, etc.), mas demandam a todo tempo e de todas as formas uma sociedade mais justa e igualitária. Eles reafirmam a potência do poder constituinte na concreção dos direitos fundamentais e com isso renovam o constitucionalismo.³⁴⁸

³⁴⁷ VAINER, Carlos. **Palestra proferida no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Conselho Nacional das Cidades. Ministério das Cidades. Salvador, 6 a 8 de agosto de 2007. Disponível em <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/TextoVainer.pdf>. Acesso em 25 jan. 2015.

³⁴⁸ CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição Radical: uma ideia e uma prática. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, n. 58, p.25-36, 2013, p. 32.

Sob esse prisma, o conflito, faceta de uma suposta desordem, é inevitável e necessário.

A noção de que existe uma ordem que deve ser preservada, com a eliminação de espaços que a subvertem, como favelas, ocupações irregulares e cortiços, autoriza o despejo das populações que ocupam essas áreas.

O anseio pela prevalência da ordem, única e necessária, ignora a coexistência de diversas formas de organização social, distintas entre si, complexas, conflitivas, que se conformam, cada uma, em diferentes ordens e formas de sociabilidade e apropriação do território. Deixa de lado, ainda, a dificuldade – ou impossibilidade – de delimitação do que seja bem comum ou interesse coletivo quando há distintos interesses em jogo na construção dos espaços urbanos.

O argumento de que as ocupações irregulares e os conflitos fundiários urbanos são a razão, ou a manifestação da desordem, serve para encobrir o fato de que não há uma ordem.

A virtual desordem é a regra e é proposital, produzida pelo mercado, pela ação e pela omissão do Estado. Os conflitos, as ocupações irregulares e os espaços de pobreza são intrínsecos à forma capitalista de organização do território. A justificativa de que é necessário remover comunidades inteiras de certo local porque a presença dessas pessoas significa desordem é perversa, pois credita justamente às vítimas do constante estado de desigualdade a inexistência de ordem, que sequer é passível de existir em uma sociedade dividida em classes.

É pouco provável que se possa formular, em uma cidade permeada por conflitos explícitos e latentes, um conceito partilhável por todos do que seja a “ordem” urbanística desejável. Mas é este conceito, formulado e significado de forma autoritária por parcela da academia e pelo legislador, sem qualquer participação popular, que justifica a violação do direito à moradia de grupos inteiros por meio de despejos forçados.

4.4 Formas alternativas de moradia e Movimentos Sociais

*A gente não constrói casas, a gente constrói pedaços de cidade.
Evaniza Rodrigues³⁴⁹*

O direito à moradia não se confunde com o direito à propriedade.³⁵⁰

É, conforme assinalado, direito social fundamental autônomo, que não se realiza apenas com a existência de um teto para morar, e que deve ser compreendido no panorama mais amplo do direito à moradia digna e à cidade.

Como explica Milton Santos, o direito de morar é

confundido em boa parte da literatura especializada com o direito a ser proprietário de uma casa, é objeto de um discurso ideológico (...). Por enquanto, o que mais se conseguiu foi consagrar o predomínio de uma visão imobiliária da cidade, que impede de enxergá-la como uma totalidade.³⁵¹

Não se nega que, em uma sociedade profundamente proprietária, a propriedade confere certo *status* que alça o indivíduo em um patamar mais elevado na hierarquia social. O sujeito de direito é o proprietário.³⁵² Nesse sentido, ter a propriedade da casa ou do terreno onde se vive, possibilita segurança e constituiu uma moeda de troca no mercado capitalista. No entanto não é razoável que se reconheça que a única e legítima forma de morar seja através da propriedade.

O Direito buscou, de todas as maneiras, atomizar e isolar o indivíduo, não reconhecendo práticas e formas coletivas de viver e morar.³⁵³

A mesma forma individualista permanece até nas figuras jurídicas coletivizadas, como o condomínio, conforme explica Daniele Pontes:

³⁴⁹ Liderança da União Nacional por Moradia Popular em documentário produzido pelo Observatório das Metrópoles. OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **A gente não constrói só casa...** Produção de Luciana Lago, Priscilla Xavier. Trilha sonora de Isadora Medella. 2011. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1672:qa-gente-nao-constroio-so-casaq-video-sobre-as-experiencias-de-producao-da-moradia-por-autogestao-coletiva&catid=45:materias&Itemid=88&lang=pt>. Acesso em 20 dez. 2014.

³⁵⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia...** p. 270.

³⁵¹ SANTOS, Milton. **O espaço...** p. 45.

³⁵² “A la abstracción de la propiedad corresponde la abstracción del sujeto, y sólo esto hace posible la transformación del individualismo posesivo originario en una forma general de organización de la sociedad: la sociedad de los propietarios libres e iguales”. BARCELONA, Pietro. **El individualismo...** p. 48.

³⁵³ PONTES, Daniele Regina. **Direito à moradia:** entre o tempo e o espaço das apropriações. Curitiba: Juruá, 2014, p. 188.

Nessa lógica, os condomínios edilícios, horizontais e verticais, se constituíram em uma das maiores faces contemporâneas da atomização. A conformação de suas existências se dá na exata medida da negação com o outro. A busca incessante é a de se proteger da convivência pública. E o que poderia significar um pouco de coletivização é nada mais que a “necessidade” de se garantir certa convivência higienizada entre iguais.³⁵⁴

A sociedade, tal como organizada, repele possibilidades de convivência coletiva.

Nesse contexto, a gestão coletiva dos bens, em especial da terra, é um desafio, pois foge à regra do individualismo. Mas é preciso pensar e alternativas a essa “obsessão individualista”.³⁵⁵

A autogestão da produção habitacional é uma possibilidade de democratizar as formas de gestão da terra, da construção das moradias e da própria cidade, fugindo da lógica autoritária e excludente da produção pelo mercado.

A autogestão na produção habitacional, nas palavras de lideranças de movimento nacional de luta por moradia

corresponde a ações em que a produção habitacional ou a urbanização de uma área se dá através do controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas. É a própria comunidade gerindo o processo da produção da solução de sua habitação. Falamos do controle em todas as etapas, desde a definição do terreno, do projeto, da equipe técnica que os acompanhará, da forma de construção, compra de materiais, contratação de mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária.³⁵⁶

Verifica-se que todo o processo de produção é coletivizado, contando com participação dos envolvidos – Movimentos Sociais, cooperativas, sindicatos, entidades de representação dos futuros moradores e eles próprios – desde a busca pelo terreno até os passos finais.

A cooperação, uma das possibilidades autogestionárias, está relacionada com a busca por condições materiais de vida de grupos desde os primórdios da humanidade, relacionando-se com a possibilidade de subsistência de parcelas pauperizadas da sociedade europeia industrial do século XVIII.³⁵⁷ As primeiras

³⁵⁴ PONTES, Daniele Regina. **Direito...** p. 191.

³⁵⁵ PONTES, Daniele Regina. **Direito...** p. 199.

³⁵⁶ MINEIRO, Edilson Henrique; RODRIGUES, Evaniza. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: DO LAGO, Luciana Corrêa (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012, p. 21.

³⁵⁷ NAMORADO, Rui. Cooperativismo: História e Horizontes. In: GEDIEL, José Antônio Peres. **Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania**. nº 1. Curitiba: PPGD/UFPR, 2007, p. 63.

cooperativas tinham forte inspiração do socialismo utópico e buscavam transformações sociais mais amplas.³⁵⁸

Atualmente o cooperativismo popular³⁵⁹ tem diante de si uma série de contradições e dificuldades para se desenvolver no capitalismo. Pode representar certa resistência e possibilidade de transformação do modo de produção mas, ao mesmo tempo, pode significar apenas uma forma ainda mais precária de sobrevivência dentro da lógica hegemônica. No entanto é, ainda, uma alternativa eficaz de organização daqueles que estão à margem e que buscam outras formas organizativas que não as dominantes.

As cooperativas habitacionais criam uma mercadoria valorizada pelo seu valor de uso, e não de troca, pois as unidades não circulam no mercado,³⁶⁰ e têm por fundamento “i) a coletivização da posse e da propriedade dos meios e dos resultados da produção e ii) a gestão compartilhada”.³⁶¹

A experiência uruguaia de cooperativas habitacionais, que teve início nos fins dos anos 1960, serve de inspiração para a autogestão habitacional no Brasil. Para Regina Ferreira: “a concepção de autogestão na habitação do Uruguai influenciou toda a trajetória dos movimentos de moradia em torno da demanda por uma lei voltada para a habitação popular e por programas autogestionários”.³⁶²

Em 1966 surgiram, no Uruguai, as primeiras cooperativas de construção de moradias por autogestão e ajuda mútua e, em 1970, nasceu a Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM).

O sistema de ajuda mútua foi institucionalizado quando foi incluído na “Ley de Vivenda”, lei nº 13.728 de 1968,³⁶³ fruto da organização do movimento que estava se formando, cujo artigo 114 dispunha, em sua redação original:

³⁵⁸ NAMORADO, Rui. Cooperativismo: História... p. 64-65

³⁵⁹ Importante fazer a distinção entre o cooperativismo popular e o tradicional. O primeiro, como o próprio termo diz, está voltado às necessidades das camadas populares, busca criar melhores condições de vida para sujeitos individuais que, organizados coletivamente, buscam transformar relações sociais e de produção. O segundo, diz respeito às cooperativas que muitas assumem essa forma jurídica por razões meramente empresariais, sem qualquer perspectiva alternativa.

³⁶⁰ PONTES, Daniele Regina. **Direito...** p. 193.

³⁶¹ PONTES, Daniele Regina. **Direito...** p.197.

³⁶² FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação: entre utopia e mercado.** 2014. 219 f. Tese (Doutorado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro; Ippur, Rio de Janeiro, 2014, p. 166.

³⁶³ NAHOUM, Benjamin. De la autoconstrucción individual a las cooperativas pioneras. In: FUCVAM. **Una historia con quince mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas.** Agencia Española de Cooperación; Montevideo, 2008, p. 24.

Artículo 114.- Las cooperativas de viviendas son aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda.³⁶⁴

As cooperativas de ajuda mútua se despontaram como uma forma de organizar os autoconstrutores que impulsionaram o crescimento urbano e se mostraram uma solução de mais baixo custo, que melhor se adaptam às necessidades dos destinatários, valorizando os espaços comunitários.³⁶⁵ A autoconstrução é a prática por meio da qual uma família, com apoio externo limitado e ocasional, constrói sua própria moradia.³⁶⁶

Para a FUCVAM, que atualmente agrupa mais de quinhentas cooperativas e cerca de vinte mil famílias,³⁶⁷ o cooperativismo de ajuda mútua pode “constituir uma autêntica alternativa popular al problema de la vivienda en nuestro país y en Latinoamerica”.³⁶⁸

Na história recente do Brasil, as experiências autogestionárias remontam à década de 80, período de intensas reivindicações e de efervescência de Movimentos Sociais e entidades de luta por moradia, pela reforma urbana e pelo direito à cidade.

Apenas na década de 2000 surgiram, no país, políticas públicas específicas de incentivo à autoconstrução coletiva. De acordo com Regina Fátima Ferreira,³⁶⁹ foram formulados três programas: o Programa Crédito Solidário (PCS), a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e o Minha Casa, Minha Vida Entidades. Para a autora “a existência dos três programas é um indicador da indefinição da política habitacional autogestionária e da pouca prioridade dada à mesma”.³⁷⁰ Ou seja, apesar do esforço governamental, que é nada mais do que uma resposta às lutas travadas pela sociedade civil organizada nas ruas e nos espaços institucionais, a autogestão não foi e ainda não é prioridade. A produção pelo mercado é o carro-chefe da política habitacional.

³⁶⁴ Uruguai. **Lei nº 13.728**. Publicada em 17 de dezembro de 1968. Montevideu.

³⁶⁵ NAHOUM, Benjamin. De la autoconstrucción individual... p. 26.

³⁶⁶ IGLESIAS, Enrique. Organización social y gestión cooperativa. In: FUCVAM. **Una historia...** p. 46.

³⁶⁷ Informações disponíveis em: <http://www.fucvam.org.uy/d-a-t.html>. Acesso em 20 dez. 2014.

³⁶⁸ NAHOUM, Benjamin. De la autoconstrucción individual... p. 26.

³⁶⁹ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca Ferreira. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: DO LAGO, Luciana Corrêa (Org.). **Autogestão...** p. 128.

³⁷⁰ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação:** entre... p. 142.

O PCS foi criado em 2004 e é financiado pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Tem por objetivo “o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada” e conta com a participação do Ministério das Cidades, que é o gestor das aplicações dos recursos do FDS, da Caixa Econômica Federal, agente operador dos recursos do FDS, da população, como beneficiária final e das cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, na qualidade de agentes proponentes, responsáveis pela formulação, apresentação e realização dos projetos a serem financiados.³⁷¹ Entre 2004 e agosto de 2011 foram contratados 341 empreendimentos, que resultaram na construção de 21.695 unidades, no valor aproximado de 387 milhões de reais.³⁷²

A Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, criada em 2008, com duração prevista até 2011, é financiada pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e suas regras foram definidas pelas Resoluções nº 18, 19 e 20 de 2008, todas do Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS). Tem por objetivo

apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas que recebam até R\$ 1.125,00 (um mil, cento e vinte e cinco reais) de rendimento mensal bruto. A Ação de Produção Social da Moradia será implementada por intermédio das seguintes modalidades: Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; e Requalificação de Imóveis.³⁷³

De março de 2008 até dezembro de 2011, aconteceram dois períodos de habilitação de entidades, no primeiro ano do programa e em 2010, totalizando 60 (sessenta) projetos selecionados. No entanto há divulgação, no site do Ministério das Cidades, de apenas 1 (um) projeto efetivamente concluído.³⁷⁴ Tal dado revela

³⁷¹ Disponível na página da Ministério das Cidades: <http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/519-programa-credito-solidario>. Acesso em 20 dez. 2014.

³⁷² FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca Ferreira. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: DO LAGO, Luciana Corrêa (Org.). **Autogestão**...p. 142.

³⁷³ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Ação de Apoio à Produção Social da Moradia**.

Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/501-acao-de-apoio-a-producao-social-da-moradia.html>. Acesso em 20 dez. 2014.

³⁷⁴ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Ação**...

que significa que “a APSM não saiu do papel, apesar de ser uma bandeira histórica dos movimentos de moradia”.³⁷⁵

O Minha Casa, Minha Vida Entidades destina recursos do Orçamento Geral da União, aportados no FDS, para organizações da sociedade civil apresentarem e executarem empreendimentos habitacionais de forma cooperativa e autogestionada.

Nos termos da Instrução Normativa nº. 36/2009, do Ministério das Cidades, o MCMVE contempla as seguintes modalidades: a) aquisição de terreno e construção; b) construção em terreno próprio ou de terceiros; c) aquisição de imóvel; e d) aquisição de terreno pela entidade organizadora, com os seguintes regimes de construção a) autoconstrução assistida; b) sistema de autoajuda em mutirão; c) administração direta da Entidade Organizadora, com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários, e d) empreitada global, com contratação pela Entidade Organizadora de empresas especializadas para execução total dos serviços necessários.

Há uma série de desafios para a concretização de empreendimentos pelas entidades. A operacionalização envolve diversas instituições e infindável burocracia de difícil transposição com a qual não é fácil lidar, os recursos são alocados de forma discricionária,³⁷⁶ e há imensa dificuldade de acesso à terra urbanizada e bem localizada.³⁷⁷ Os Movimentos Sociais têm formulado críticas à estrutura e funcionamento dos programas, e têm pautado mudanças.

Apesar das advertências, que são necessárias, a gestão de projetos pela sociedade civil tem o potencial de gerar processos de regularização fundiária mais democráticos, que valorizem as experiências e a vida das pessoas que lá residem. Pode significar, também a construção de unidades mais bem localizadas, que atendam aos anseios e necessidades dos moradores.

³⁷⁵ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca Ferreira. **Movimentos sociais...** p. 160.

³⁷⁶ NAIME, Jéssica. Política de Habitação Social no Brasil: os agentes da burocracia pública e a produção por autogestão coletiva. In: DO LAGO, Luciana Corrêa (Org.). **Autogestão...** p. 70.

³⁷⁷ Via de regra tais empreendimentos estão localizados nas periferias e fronteiras das cidades: “Grande parte dos conjuntos habitacionais produzidos e geridos, hoje, pelos Movimentos Sociais e sindicatos está localizada na periferia das grandes cidades brasileiras, em áreas carentes de equipamentos e serviços públicos. São bairros inacabados, localizados em áreas consolidadas, porém em permanente (auto)construção ou nas fronteiras do tecido urbano, onde ainda não há sinais da cidade. Em qualquer situação, são bairros cuja materialidade é resultado de uma longa luta por acessibilidade e integração à cidade”. DO LAGO, Luciana Corrêa. O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. In: DO LAGO, Luciana Corrêa (Org.). **Autogestão...** p. 187.

A população em situação de rua, que a partir de intensa mobilização ganhou maior visibilidade nos últimos anos,³⁷⁸ também desafia a lógica tradicional de provisão habitacional.

Devido às peculiaridades da realidade dessas pessoas, a Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua traz, em síntese, as seguintes diretrizes para o atendimento do direito à moradia: i) criação de alternativas de moradia nos projetos habitacionais financiados pelo Governo Federal e estabelecimento de critérios de prioridade para esse público; ii) desenvolvimento de uma política de Locação Social ou de moradia compartilhadas; iii) destinação de imóveis públicos para uso habitacional e enquadramento da população em situação de rua nos programas de habitação de interesse social existentes, com ênfase nas áreas centrais urbanas; iv) disponibilização de imóveis vazios nos centros urbanos para a população de rua; v) incorporação de projetos de geração de emprego e renda, associativismo e capacitação profissional em processos de planejamento das áreas centrais; e vi) garantia de integração entre habitação e meios de sobrevivência, como proximidade dos locais de trabalho e facilidade de transporte.³⁷⁹

Afora as propostas mais permanentes de habitação, há uma rede de atendimento que possibilita o acolhimento temporário das pessoas que vivem na rua, composta por abrigos institucionais, casas de passagem e acolhimento em repúblicas.³⁸⁰

Todas essas perspectivas apontam para a necessidade de valorização de formas diferentes de acesso à moradia, para que seja possível a construção de novas e mais justas cidades.

³⁷⁸ O IBGE pretende incluir essa parcela da população no próximo Censo (<http://www.sdh.gov.br/noticias/2014/julho/ibge-apresenta-resultado-de-pesquisa-experimental-sobre-populacao-em-situacao-de-rua>) e, em 2009 foi instituída, por meio do decreto nº 7053, de 23 de dezembro de 2009, a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

³⁷⁹ Governo Federal. Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua. Brasília: maio de 2008. Disponível em: http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/versao_da_pnpr_para_consulta_publica.pdf. Acesso em 29 jan. 2015.

³⁸⁰ Ministério do Desenvolvimento Social. Serviços de acolhimento para população em situação de rua. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/populacao-em-situacao-de-rua-cadastro-unico-e-servicos-socioassistenciais/arquivos/servicos-de-acolhimento-para-pessoas-e-familias-em-situacao-de-rua.pdf>. Acesso em 29 jan. 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para pôr fim a esta falta de habitação, há apenas um meio: eliminar a exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante.
Friedrich Engels³⁸¹

De que lado estaremos, nós, indivíduos? Que rua vamos ocupar? Só o tempo dirá. Mas o que sabemos é que o tempo é agora.
David Harvey³⁸²

A presente dissertação buscou realizar um diagnóstico da forma como são tratados pelo sistema de justiça, usualmente, os conflitos fundiários coletivos urbanos e os aspectos que os envolvem, com vistas a conhecer as causas e as consequências desses processos para o direito à moradia e para a construção de cidades justas.

É um desafio necessário ir além das constatações para que seja possível encontrar alternativas no sentido da construção de outras realidades urbanas e de outras possibilidades jurídicas.

Entretanto, reconhecer, estudar e explicitar o atual estágio do problema, teorizar sobre a violação dos direitos à moradia e à cidade pelo Estado e pelo sistema de justiça, a partir de situações reais, tarefas as quais essa dissertação se propôs, podem contribuir para o surgimento de novos horizontes.

A apresentação de um panorama pessimista da atuação do sistema de justiça não impede o reconhecimento de que há possibilidades, no Judiciário e nos demais espaços institucionais, de avanços sociais promovidos por atores coletivos que podem pressioná-los e leva-los a lugares de maior comprometimento com mudanças.³⁸³

Com seus papéis contraditórios, os espaços de atuação do sistema de justiça, em especial do Ministério Público, podem ser arenas passíveis de afirmar e garantir direitos. Não são espaços potencialmente emancipadores ou transformadores, mas podem ser instrumentos de Movimentos Sociais e daqueles que lutam por mudanças:

Embora se considere que o âmbito de realização concreta do acesso à justiça extrapole em muito as instituições do sistema de justiça, nos termos

³⁸¹ ENGELS, Friedrich. **Para a questão...** p. 25.

³⁸² HARVEY, David. O ultra-capitalismo encontrou um adversário. In: **Occupy**: movimentos de protesto que tomaram as ruas. São Paulo: Boitempo, 2012.

³⁸³ FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflito**: os juízes... p. 45.

do pluralismo jurídico, não se pode deixar de lado o crescente e ambíguo protagonismo de instituições como o Judiciário no cenário da luta por direitos no Brasil: por um lado, como meio de criminalização dos Movimentos Sociais e dos defensores de direitos humanos; por outro, como arena de disputas pela judiciabilidade dos direitos humanos.³⁸⁴

Decisões judiciais e posicionamentos institucionais, que buscam tratar os conflitos fundiários urbanos de forma a assegurar os direitos à moradia e à cidade, estão se tornando frequentes e merecem atenção e estudo. Mas a regra, ainda é, infelizmente, a atuação descolada da realidade e descomprometida com os problemas que resultam no agravamento de condições de vida dos habitantes mais pobres e não-proprietários da cidade.

O estudo dos casos concretos permite a reflexão sobre alguns dos aspectos que os envolvem e amplia a compreensão da conexão entre a estrutura social e a existência de despejos coletivos que resultam na violação do direito à moradia de grupos vulneráveis.

A imensa desigualdade socioespacial urbana, a violação sistemática de direitos das populações pobres e a atuação do sistema de justiça só podem ser compreendidas a partir de uma análise mais ampla da organização da sociedade brasileira. A falta de terra e de moradia adequada para todos é estrutural e proposital, consequência da organização urbana capitalista que depende da existência de excluídos para se reproduzir.

A cidade é constituída de múltiplas facetas, motivações e ações contraditórias que constituem um complexo jogo de interesses envolvendo Estado, mercado e sociedade.

Para além da resistência,³⁸⁵ há um ajuste entre os interesses do capital nacional e internacional, recepcionados e executados pelo Estado,³⁸⁶ o que expõe a dependência estrutural das cidades em relação aos primeiros. Aqueles que detém o poder econômico pautam o poder político, que organiza o espaço urbano a partir das necessidades por eles criadas.

³⁸⁴ GEDIEL, José Antônio Peres et. al. **Mapa territorial, temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil**. Curitiba, Brasília, João Pessoa: Fundação Ford, 2012.

³⁸⁵ Empreendida por Movimentos Sociais e outros atores coletivos.

³⁸⁶ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. In: **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/RFRJ, 2011, p. 11.

O planejamento urbano racional, produzido e executado por gestores, supostamente técnico e neutro, é, na verdade, um conjunto de decisões políticas relevantíssimas para a cidade e seus habitantes, tomadas por agentes públicos e privados, sem qualquer possibilidade efetiva de participação popular.

Os processos de formulação e revisão de planos e projetos urbanos revelam que o que acontece é um simulacro de democracia com base em institutos, arduamente conquistados pela sociedade civil organizada, que determinam a realização de audiências públicas e o uso de outros mecanismos participativos.

Além disso, as medidas incorporadas no planejamento urbano que têm por objetivo limitar e regular a propriedade para democratizar o acesso à terra, como o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias³⁸⁷ e a incidência de imposto sobre a propriedade predial territorial urbana progressivo no tempo,³⁸⁸ não são aplicados pelo poder público.

Os gestores das cidades querem a despolitização do conflito, menos política e menos participação, permitindo-lhes a livre circulação nos espaços de poder e a possibilidade de apresentar suas propostas urbanísticas, segundo suas concepções e interesses.

O despejo do bairro Fazendinha, por exemplo, traz à tona o relacionamento promíscuo entre Estado e capital imobiliário, compromisso que produz pobreza e tantas outras consequências perversas, e permite que imóveis, públicos e privados, bem localizados, dotados de infraestrutura, fiquem vazios aguardando valorização, enquanto milhares de famílias não têm moradia.

A Polícia e o Direito protegem a propriedade privada, mantém a ordem atual e reprimem as reivindicações populares por direitos. A violência estatal tenta calar e eliminar qualquer forma de resistência, conforme registrado na dissertação.

Os conflitos de Piraquara despertam a problemática das cidades metropolitanas e das periferias, que dependem da metrópole.

A forma como é encarada a questão habitacional – um problema de mercado a ser solucionado pela iniciativa privada com subsídios do Estado –, intensifica o processo de expulsão dos pobres dos centros para as periferias, fazendo com que as cidades limítrofes, mais frágeis e sem estrutura, tenham que absorver aqueles que não encontram espaço na cidade-polo.

³⁸⁷ Estatuto da Cidade. Artigos 5º e 6º.

³⁸⁸ Estatuto da Cidade. Artigo 7º.

Ademais, a incidência seletiva do discurso de proteção ao meio ambiente ocasiona mais injustiça e responsabiliza aqueles que menos contribuem para a degradação ambiental. A culpabilização individual “do consumidor”, “da dona de casa”, “do invasor de área de proteção”, “de cada um” encobre os verdadeiros e maiores causadores do problema.

A propriedade, tratada pelo sistema de justiça como o mais importante e sagrado direito, impede a concretização dos direitos à moradia e à cidade. Mesmo com a funcionalização constitucional e civil do instituto, continua a ser o núcleo do ordenamento jurídico brasileiro, impedindo avanços sociais.

Os despejos da Vila Zippin, por sua vez, permitem uma indagação ainda mais profunda sobre o papel do Estado na continuidade da desigualdade socioespacial. Neste caso, o Estado-proprietário não cumpriu a função social de seus imóveis e ainda tomou medidas para expulsar os moradores que davam destinação à terra pública, vocacionada ao uso coletivo, há anos abandonada.

Esse conflito também convida à procura por outros modelos de provisão habitacional, que não aquele protagonizado pelo mercado. Cooperativas, associações, sindicatos e Movimentos Sociais podem ser os protagonistas de uma política habitacional mais participativa e democrática e podem forjar outras relações de pertencimento à cidade e à comunidade.

O discurso da proteção da “ordem urbanística”, utilizado pelo sistema de justiça e pelos proprietários, reforça a justificativa da necessidade da remoção forçada de grupos que teriam abalado a ordem e desestabilizado um quadro de suposto equilíbrio e harmonia.

Este é o diagnóstico. O caminho para alterar esse quadro só pode ser o de uma ruptura radical, nos termos que propõe aqueles que buscam o direito à outra cidade. Não bastam as tentativas de inclusão nesta cidade que jamais será inclusiva: moradias padronizadas e sem infraestrutura, transporte menos pior, vias reformadas e conciliação. São necessárias outras relações, outras prioridades, outras formas e outros conteúdos.

REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (Org.). **Assessoria Jurídica Popular: leituras fundamentais e novos debates**. Porto Alegre: EdiPURS, 2009.
- ALARCÓN, Pietro de Jesús; LENZA, Pedro; TAVARES, André Ramos. **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Método, 2005.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ÁLVARES, Diovani Vandrei; CUNHA, Juliana Frei (Orgs.). **A democratização do Acesso à Justiça: uma perspectiva a partir os estudos realizados pelo Anexo do Juizados Especial Cível da UNESP**. Franca: UNESP, 2011.
- ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. **Revista Advocacia Pública e Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 3, p.13-44, 1998.
- AMBOS, Kai; CHOUKR, Fauzi Hassan. **Polícia e Estado de Direito na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2004.
- ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2012.
- ARAUJO, Pedro. Regularização Fundiária Urbana em APP: a Nova Perspectiva Trazida pela Lei Federal 11.977/2009. **Anais do Seminário de Áreas de Preservação Permanente Urbanas**, Natal, n. 2, maio 2012. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/APP/article/view/4062/3964>. Acesso em 30 set. 2014.
- BACILA, Carlos Roberto. **Polícia x Direitos Humanos: diligências policiais de urgência e direitos humanos: o paradigma da legalidade**. Curitiba: JM Editora, 2002.
- BARCELLONA, Pietro. **O egoísmo maduro e a insensatez do capital**. São Paulo: Ícone, 1995.
- BARCELLONA, Pietro. **El individualismo propietario**. Madrid: Trotta, 1996.
- BARROS, Ricardo Paes de; SILVA, Mirela Pereira de Carvalho da. **Pobreza multidimensional no Brasil**. XXXIV Encontro Nacional de Economia. Associação Nacional de Pesquisa em Economia. Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A141.pdf>. Acesso em 2 dez. 2014.

BARTELT, Dawid Danilo (Org.). **A "Nova Classe Média" no Brasil como conceito e projeto político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

BASTOS, Rodrigo Dantas. A vida informalidade: trabalho e cidade em tempos de acumulação flexível. **Anais do VII Seminário do Trabalho: Trabalho, Educação e Sociabilidade**, Marília, maio 2010. Disponível em: http://www.estudosdotrabalho.org/anais-vii-7-seminario-trabalho-ret-2010/Rodrigo_Dantas_Bastos_a_via_da_informalidade.pdf>. Acesso em 20 mar. 2014.

BAVA, Silvio Caccia. **O urbanismo privatista e o direito à cidade: a cidade como mercadoria. Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1464>. Acesso em 14 abr. 2014.

BECKER, L.A. **Posse e moradia à luz da Constituição**. Porto Alegre: Manas, 2009.

BENJAMIN, Walter. **Documentos de Cultura, Documentos de Barbárie**: escritos escolhidos. São Paulo: Edusp, 1986.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à justiça**: um problema ético-social no plano da realização do direito. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa**, Lisboa, v. 3, n. 127, p.711-732, 1994.

BRASIL. **Constituição de 1934**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília.

BRASIL. **Código Civil**. Publicado em 10 de janeiro de 2002. Brasília.

BRASIL. Ministério da Justiça. **II Pacto Republicano**: por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentoID={EB3F948A-4E8D-4B1B-891F-822348A826E5}&ServiceInstUID={74528116-88C5-418E-81DB-D69A4E0284C0}>. Acesso em 05 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.906**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil. Publicada em 04 de julho de 1994. Brasília.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Publicada em 12 de janeiro de 1994. Brasília.

BRASIL. **Lei de 6 de junho de 1831**. Dá providências para a prompta administração da Justiça e punição dos criminosos. Rio de Janeiro.

BRASIL. **Lei nº 261**. Reformando o Código do Processo Criminal. Publicada em 3 de dezembro de 1841. Rio de Janeiro.

BRASIL. **Lei nº 10.257**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicada em 10 de julho de 2001. Brasília.

BRASIL. **Lei nº 11.124**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Publicada em 16 de junho de 2005. Brasília.

BRASIL. **Lei nº 4.505**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Publicada em 30 de novembro de 1964. Brasília.

BRASIL. **Lei nº 11.977**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Publicada em 07 de julho de 2009. Brasília.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Publicado em 5 de setembro de 1946. Brasília.

BRASIL. **Lei nº 9.636**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Publicada em 15 de maio de 1998. Brasília.

BRASIL, Luciano de Faria. O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 69, p.157-177, ago. 2011.

CAMPOS, André Gambier. **Sistema de justiça no Brasil**: problemas de equidade e efetividade. Brasília: IPEA, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO, Orlando. **Direito das coisas**. Coimbra, 2006.

CESAR, André. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá: Editora UFMT, 2002.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do Processo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição Radical: uma ideia e uma prática. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, n. 58, p.25-36, 2013, p. 32.

COHRE. **Boletim Direito à Moradia e à Cidade na América Latina**. Ano 1, nº 4, out-nov 2008.

COHRE. Centro por el Derecho a la Vivienda e Contra los Desalojo. **Desalojos en America Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia e Peru**. 2006. Disponível em: http://www.cohre.org/sites/default/files/latin_america_-_forced_evictions_report_2006.pdf. Acesso em 01 jun. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2014**: ano-base 2013. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf. Acesso em 05 nov. 2014.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do direito de propriedade**. São Paulo: Renovar, 2002.

COSTA JÚNIOR, Rodolfo Perkles. **A inconstitucionalidade dos despejos forçados em ocupações coletivas destinadas à moradia**. 2009. 78 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Malheiros, 2002.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas: Autores Associados, 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DO LAGO, Luciana Corrêa (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 6, 2006. Disponível em: http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca_virtual/admin/files/funcao_social_da_propriedad_e_publica_aula_10_-_parte_i.pdf. Acesso em 15 dez. 2014.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação**. Lisboa: Avante, 1984.

FACHIN, Luiz Edson. **Função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. **Questões do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). **Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1994.

FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflito: os juízes em face dos novos Movimentos Sociais**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e planejamento urbano: sobre a importância do planejamento urbano na defesa desse direito**. In: COHRE, Boletim Direito à Moradia e à Cidade na América Latina. Ano 1, nº 4, out-nov. 2008.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERREIRA, João Sette Whitaker (Coord.). **Desafios para um novo Brasil urbano: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: LABHAB: FUPAM, 2012.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação: entre utopia e mercado**. 2014. 219 f. Tese (Doutorado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro; Ippur, Rio de Janeiro, 2014.

FERREIRA, Maria Vitória Costaldello. A classe trabalhadora, suas reconfigurações e as políticas habitacionais da última década. In: RAMOS FILHO, W. COUTINHO, A. R.; BORDINHÃO NETO, R. (Org.). **Classes Sociais e (des)regulação do trabalho no Brasil atual**. 1ed. Bauru: Canal 6, 2014, p. 163-183.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FRANK, Felipe. **A função em paralaxe: um diálogo entre liberalismo clássico, liberalismo igualitário, marxismo e teoria crítica na análise do conceito de função social da propriedade imobiliária**. 2014. 234 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Departamento de Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

FUCVAM. **Una historia con quince mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas**. Agencia Española de Cooperación; Montevideo, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Nota técnica: déficit habitacional no Brasil: Anos 2011 e 2012**. CEI: Belo Horizonte, 2014. Disponível em:

<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/360-nota-tecnica-deficit-habitacional-no-brasil-anos-2011-e-2012/file>. Acesso em 28 out. 2014.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho a la protesta: el primer derecho**. Buenos Aires: Ad Hoc, 2005.

GEDIEL, José Antônio Peres. A Social-Democracia e seus reflexos sobre o direito civil contemporâneo. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 15, n. 15, p.174-183, jan./jun. 2014.

GEDIEL, José Antônio Peres. **Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania (Org.)**. nº 1. Curitiba: PPGD/UFPR, 2007.

GEDIEL, José Antônio Peres et. al. **Mapa territorial, temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil**. Curitiba, Brasília, João Pessoa: Fundação Ford, 2012.

GERALDI, Juliano. Entre o real e o percebido: moradia e meio ambiente na Região Metropolitana de Curitiba: o caso do Projeto Novo Guarituba. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 2, n. 2, p.213-228, jul. 2010.

GERALDI, Juliano; LOYOLA, Jocely Maria Thomazoni. O Novo Guarituba, preservação dos mananciais e direito à moradia na Região Metropolitana de Curitiba. **Resumos expandidos e programa do seminário nacional sobre o tratamento de áreas de preservação permanente em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo**. São Paulo: FAUUSP, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. São Paulo: Renovar, 2006.

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

HARVEY, David. **Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana**. Madrid: Akal, 2013.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 13ª ed. São Paulo: Loyola, 2002.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. O ultra-capitalismo encontrou um adversário. In: **Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo, 2012.

HARVEY, David. Palestra proferida na Universidade Federal do Paraná intitulada "**A economia política da globalização**". Curitiba. 18 nov. 2014.

HAYES, Maurice. Access to justice. **Studies: An Irish Quarterly Review**. Vol. 99, n. 393, Power and Accountability in Ireland. 2010, p. 29-42. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25746092>. Acesso em 16 dez. 2014.

IBGE. **Censo 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE, **Séries históricas e estatísticas**. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em 22 jan. 2015.

IBOPE. **Cai a confiança dos brasileiros nas instituições**. Notícia publicada em 02.08.2013. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>. Acesso em 07 jul. 2014.

IPEA. **Ipea Data**. Ipea: Brasília, 2013.

IPEA. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4933. Acesso em 22 jan. 2015.

IPECE. **As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil**. Fortaleza, 2009. Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_38.pdf. Acesso em 22 jan. 2014.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. **Instituto dos advogados brasileiros: 150 anos de história 1843-1993**. Rio de Janeiro: Destaque, 1995.

INSTITUTO PÓLIS; SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Manual de regularização fundiária em terras da União**. SPU: Brasília, 2006.

KASSMAYER, Karin. **Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental**. 259f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

KENNEDY, Duncan. **Izquierda y derecho: ensayos de teoria jurídica crítica**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.

KOWARICK, Lúcio (Org.). **As lutas sociais e a cidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LAGUARDIA, Jorge Mario García et. al. **Acesso à Justiça e cidadania**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo civil**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LYRA, Roberto. **Teoria e prática da promotoria pública**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1989, p. 21.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do processo e tutela de urgência**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma história do Judiciário no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

MEIRELES, Henrique da Silva Seixas. **Marx e o direito civil: para a crítica histórica do paradigma civilístico**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1990.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MELO, Tarso de. **Direito e ideologia: um estudo a partir da função social da propriedade rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MEXICO. **Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos**. Promulgada em 5 de fevereiro de 1917. Queretaro.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988. **Revista da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 2, p.46-89, 2012. ISSN 2316-6959.

MIAILLE, MICHEL. **Introdução crítica ao direito**. 3ª ed. Lisboa: Estampa, 2005.

MOREIRA, Barbosa. **Temas de direito processual**. 3ª série. São Paulo: Saraiva, 1984.

MOURA, Rosa. Lacuna Institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul. In: **Cadernos Metrópole**. nº 8. 2º semestre de 2002. P. 33-57. Disponível em: http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm8_35.pdf. Acesso em 05 nov. 2014.

MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. (Org.). **Metrópole. Grande Curitiba: teoria e prática.** Curitiba: IPARDES, 1994.

NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça.** São Paulo: Revista do Tribunais, 1994.

NASSAR, Paulo André Silva. **Judicialização do direito à moradia e transformação social:** análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2011. 129 f. Tese (Doutorado) - Curso de Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9158/NASSAR - JDMTTC - BKAB - final.pdf?sequence=1>>. Acesso em 10 set. 2014.

NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência.** Vol. II – República. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil:** crônica dos tempos coloniais. Vol. I. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

NERI, Marcelo Côrtes. **A nova classe média: o lado brilhante da pirâmide.** São Paulo, Saraiva: 2011.

ONU HABITAT. **Forced Evictions:** Towards Solutions? First Report of the Advisory Group on Forced Evictions to the Executive Director of UN-HABITAT, Nairóbi, 2005. Disponível em: http://www.unrol.org/files/1806_alt.pdf. Acesso em 23 nov. 2014.

ONU HABITAT. **Urban indicators guidelines:** Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals. Nairóbi, 2004.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **A gente não constrói só casa....** Produção de Luciana Lago, Priscilla Xavier. Trilha sonora de Isadora Medella. 2011. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1672:qa-gente-nao-constroi-so-casaq-video-sobre-as-experiencias-de-producao-da-moradia-por-autogestao-coletiva&catid=45:materias&Itemid=88&lang=pt>. Acesso em 20 dez. 2014.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **História da OAB.** Disponível em: http://www.oab.org.br/historiaoab/index_menu.htm. Acesso em 20 nov.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEDESC. **Comentário Geral nº 7 ao artigo 11.1 do PIDESC.** Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGera7_DESC. Acesso em 24 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Fórum humanitário global. **Climate change, Human Impact Report: the anatomy of a silent crisis**, 2004. Disponível em: <http://www.ghf-ge.org/human-impact-report.pdf>. Acesso em 29 set. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **GEO-4**, 2007. Disponível em: http://www.unep.org/geo/GEO4/report/GEO-4_Report_Full_ES.pdf. Acesso em 29 set. 2014.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 136**. Estabelece a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná. Publicada em 19 de maio de 2011. Curitiba.

PARANÁ. **Lei nº 12.248**. Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC. Publicada em 3 de agosto de 1998. Curitiba.

PARANÁ. **Decreto nº 809**. Declara os fins de que trata a Lei Especial de Proteção dos Mananciais. Publicada em 31 de maio de 1999. Curitiba.

PARANÁ. **Decreto nº 6.314**. Dispõe sobre o Decreto Estadual nº 809, de 31 de maio de 1999. Publicado em 29 de março de 2006. Curitiba.

PONTES, Daniele Regina. **Direito à moradia**: entre o tempo e o espaço das apropriações. Curitiba: Juruá, 2014.

RIBAS, Luiz Otávio. **Direito insurgente e pluralismo jurídico**: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000). 2009. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Filosofia e Teoria do Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. A oposição favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 1, n. 15, p.144-154, 2001.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. In: **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/RFRJ, 2011.

ROCHA, Alexandre Lobão. **A exclusão legal da população carente**. Brasília: Thesaurus, 2009.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV, 2013.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROLNIK, Raquel. Prédio vazio há mais de dez anos pode? **Folha de São Paulo**. São Paulo. 22 set. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/09/1519775-predio-vazio-ha-mais-de-dez-anos-pode.shtml>>. Acesso em 23 set. 2014.

ROLNIK, Raquel. Por que é tão difícil viabilizar terrenos e imóveis públicos para moradia social? **Blog da Raquel Rolnik**. Publicado em 13 de março de 2013. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/03/13/por-que-e-tao-dificil-viabilizar-terrenos-e-imoveis-publicos-para-moradia-social/>. Acesso em 16 dez. 2014.

RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. **Institutos fundamentais do direito civil e liberdades (s)**: repensando a dimensão funcional do contrato, da propriedade e da família. Rio de Janeiro: GZ, 2011.

SADEK, Maria Tereza Aida (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SADEK, Maria Tereza Aida (Org.). **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de pesquisas sociais, 2010.

SALAZAR, Alcino. **Poder Judiciário**: bases para reorganização. São Paulo: Forense, 1975.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: Parte Geral. 3ª ed. Curitiba: Lumen Juris, 2008.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Criminologia Radical**. 3ª ed. Curitiba: Lumen Juris, 2008.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Urban common space, heterotopia and the right to the city: Reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 2, ago. 2014.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade**. 2ª ed. 1ª reeimp. São Paulo: Edusp, 2012.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004

SAULE JUNIOR, Nelson (Org.). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas públicas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SERRANO JUNIOR, Odoné. **Ações coletivas**: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2011.

SERRANO JUNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna**: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. 2012. 259 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SINGER, Paul. **Economia Política da Globalização**. 14ª ed. São Paulo: Contexto, 1998.

SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?** 2. ed. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2012;

SOUZA, José Augusto Garcia de (Coord). **I relatório nacional de atuações coletivas da defensoria pública**: um estudo empírico sob a ótica dos “consumidores” do sistema de justiça. Brasília: Anadep, 2013.

SOUZA, Luciano Machado de. **O Ministério Público e a defesa da constituição e da democracia**. 234f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida et. al.(Org.). **Metrópole e Globalização**: Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: RT, 2004.

SOVERNIGO, Matheus Hobold. Manguezal do Itacorubi (Florianópolis, SC): uma revisão da disponibilidade de dados ecológicos visando o direcionamento de novos estudos. **Oecologia Brasiliensis**, Rio de Janeiro, p.575-595, dez. 2009.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo, Contexto: 1998.

STAUT JUNIOR, Sérgio Said. **A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916**. Curitiba, 220 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2009.

SUDERHSA. **Plano diretor de drenagem para a bacia do rio Iguaçu na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2002. Disponível em: http://www.aguasparana.pr.gov.br/arquivos/File/pddrenagem/volume5/SUD0105RP_WR001_FI.pdf.

TERRA DE DIREITOS (Org.). **Justiça e Direitos Humanos**: experiências de assessoria jurídica popular. Curitiba: Terra de Direitos, 2010.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Hot spots**: Benchmarking global city competitiveness. Londres, 2012. Disponível em: http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/eiu_hotspots_2012.pdf. Acesso em 02 abr. 2014.

THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores e Caçadores**: a origem da lei negra. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

THOMPSON, Edward Palmer. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

UNISINOS, Instituto Humanitas. **Conflitos fundiários e urbanos**: “O Judiciário está sendo cada vez mais demandado”: Entrevista especial com Darci Frigo. 2014. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/528890-conflitos-fundiarios-e-urbanos-o-judiciario-esta-sendo-cada-vez-mais-demandado-entrevista-especial-com-darci-frigo>>. Acesso em 28 out. 2014.

VAINER, Carlos. **Palestra proferida no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Conselho Nacional das Cidades. Ministério das Cidades. Salvador, 6 a 8 de agosto de 2007. Disponível em <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/TextoVainer.pdf>. Acesso em 25 jan. 2015.

VIEIRA, João Alfredo Medeiros. **Notas para a história do Poder Judiciário em Santa Catarina**. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura, 1981.

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

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: WATANABE, Kazuo et.al.; **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ZUGMAN, Daniel Leib. **Processo de Concretização Normativa e Direito Tributário**: transparência, justificação e zonas de autarquia do sigilo fiscal. 2014. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

NOTÍCIAS DE JORNAIS, REVISTAS E PÁGINAS NA INTERNET

ANGELI, Gladson; YANO, Célio. Sem-teto são retirados de calçada no Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 25 jun. 2009. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=899452>. Acesso em 24 nov. 2014.

ANIBAL, Felipe; BATISTA, Rodrigo; CRUZ, Eloá. Famílias são despejadas de área da União em São José dos Pinhais. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 1º ago. 2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1281579>. Acesso em 12 dez. 2014.

BENDLIN, Ana Carolina. 600 famílias ocupam área no Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 10 set. 2008. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=806417>. Acesso em 23 nov. 2014.

CASTRO, Pedro de. Piraquara retoma extração de areia: Projeto da Prefeitura prevê liberação da atividade no Município em troca da doação dos terrenos para a criação de parques. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 29 mar. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=987402>>. Acesso em 29 set. 2014.

DUARTE, Tatiana. Invasão em Piraquara põe em risco maior obra do PAC no Paraná. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 12 out. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1056272>. Acesso em 12 dez. 2014.

GHISI, EDNUBIA; KITANISHI. Moradores de Piraquara/PR vivem impasse com Cohapar. **Terra de Direitos**. Curitiba. 07 ago. 2012. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2012/08/07/direito-a-moradia-moradores-de-piraquarapr-vivem-impasse-com-cohapar/>. Acesso em 10 dez. 2014.

KONIG, Mauri. Invasores da Fazendinha já receberam casa ou lote da Cohab. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 18 out. 2008. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=819029>. Acesso em 23 nov. 2014.

KOTSAN, Adriano. Três pessoas são presas em reintegração de posse no bairro Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 23 out. 2008. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=820727>. Acesso em 24 nov. 2014.

MARIA, Marcos Paulo de. Assentado no Fazendinha é executado com 15 tiros. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 05 nov. 2008. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=825268>>. Acesso em 23 nov. 2014.

PESCH, Olavo. Polícia Federal despeja famílias de área federal na RMC. **Paraná Online**. Curitiba. 02 ago. 2012. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/621225/?noticia=POLICIA+FEDERAL+DESPEJA+FAMILIAS+DE+AREA+FEDERAL+NA+RMC>. Acesso em 12 dez. 2014.

PRATEANO, Vanessa. Despejados da escola, sem-teto ficam na rua. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 19 fev. 2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1098535>. Acesso em 12 dez. 2014.

PRATEANO, Vanessa. Piraquara pode ser denunciada por despejo. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 24 fev. 2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1100074>. Acesso em 21 dez. 2014.

ROSSI, Gisele. Justiça suspende reintegração de posse de calçada no Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 10 dez. 2008. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=836904>. Acesso em 23 nov. 2014.

ROSSI, Gisele. Justiça suspende reintegração de posse de calçada no Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 10 dez. 2008. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=836904>. Acesso em 23 nov. 2014.

TRISOTTO, Fernanda. Área de preservação. Bairro Guartiuba sofre nova invasão. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 11 out. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1056272>. Acesso em 12 dez. 2014.

TRISOTTO, Fernanda. Desocupação de área invadida no Guarituba deve terminar nesta sexta-feira. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 03 dez. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1073882>. Acesso em 12 dez. 2014.

YANO, Célio. PM retira à força sem-teto de ocupação na Fazendinha. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 23 out. 2008. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=820633>. Acesso em 23 nov. 2014.

Comandante comenta ação na Fazendinha. **Bem Paraná**. Curitiba. 30 out. 2008. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/86533/comandante-comentacao-na-fazendinha>. Acesso em 23 nov. 2014.

Confronto no Fazendinha deixa pelo menos quatro feridos. **Bem Paraná**. Curitiba. 23 out. 2010. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/85834/confronto-no-fazendinha-deixa-pelo-menos-quatro-feridos>. Acesso em 24 nov. 2014.

Invasão envolve área de preservação. **Bem Paraná**. Curitiba. 15 out. 2010. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/160291/invasao-envolve-area-de-preservacao>. Acesso em 12 dez. 2014.

Moradores despejados do Fazendinha ocupam arredores da invasão. **Bem Paraná**. Curitiba. 27 out. 2008. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/86221/moradores-despejados-do-fazendinha-ocupam-arredores-da-invasao>. Acesso em 24 nov. 2011.

Movimentos sociais repudiam violência em despejo. **Bem Paraná**. Curitiba. 27 out. 2008. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/86169/movimentos-sociais-repudiam-violencia-em-despejo>. Acesso em 24 nov. 2014.

Oficial de justiça intima sem teto na Fazendinha. **Bem Paraná**. Curitiba. 06 nov. 2008. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/87234/oficial-de-justica-intima-sem-teto-na-fazendinha>. Acesso em 24 nov. 2014.

Operação com mil policiais desocupa invasão em Piraquara. **Bem Paraná**. Curitiba. 03 dez. 2010. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/164943/operacao-com-mil-policiais-desocupa-invasao-em-piraquara>. Acesso em 12 dez. 2014.

ANEXOS

ANEXO 1 – PEÇAS PROCESSUAIS RELATIVAS AOS DESPEJOS DO BAIRRO FAZENDINHA

(Autos nº 1235/2008 e Autos nº 52431/2008)

ANEXO 2 – PEÇAS PROCESSUAIS RELATIVAS AOS DESPEJOS DE PIRAQUARA

(Autos nº 1329/2010, Autos nº 5498-08.2010 e Autos nº 89/2011)

ANEXO 3 – PEÇAS PROCESSUAIS RELATIVAS AOS DESPEJOS DA VILA ZIPPIN

(Autos nº 5001189-08.2012.404.7000, Autos nº 5001211-66.2012.404.7000, Autos nº 5001301-74.2012.404.7000, Autos nº 5001207-29.2012.404.7000 e Autos nº 5035019-96.2011.404.7000)