### UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CAMPUS DE JACAREZINHO

Ana Paula Meda

A PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: A MEDIAÇÃO COMO PLURIDIÁLOGO PARA CIDADES MAIS HUMANAS

#### Ana Paula Meda

## A PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: A MEDIAÇÃO COMO PLURIDIÁLOGO PARA CIDADES MAIS HUMANAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do *Campus* de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Mestrado em Ciência Jurídica, na Linha de Pesquisa "Função Política do Direito", sob a orientação do Prof. Dr. Renato Bernardi, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

#### Meda, Ana Paula

M488p

A proteção do direito à moradia em conflitos fundiários urbanos: a mediação como pluridiálogo para cidades mais humanas / Ana Paula Meda; orientador Renato Bernardi – Jacarezinho, 2018.

231 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2018.

1. Direito fundamental social à moradia. 2. Conflitos pela posse e propriedade da terra urbana. 3. Direito fundamental à posse. 4. Mediação. 5. Diálogos com articulação interinstitucional. I. Bernardi, Renato, orient. II. Título.

#### Ana Paula Meda

# A PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: A MEDIAÇÃO COMO PLURIDIÁLOGO PARA CIDADES MAIS HUMANAS

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada na sua forma final pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do *Campus* de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), na Área de Concentração: "Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão" e na Linha de Pesquisa: "Função Política do Direito".

Banca examinadora:
Presidente: Prof. Dr. Renato Bernardi
Membro: Prof. Dr. Luiz Fernando Kazmierczak
Membro: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Júnior
Coordenador do Programa: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Jacarezinho, 23 de março de 2018.

São 200, são 300 as favelas cariocas?

O tempo gasto em contá-las é tempo de outras surgirem.

800 mil favelados ou já passa de 1 milhão?

Enquanto se contam, ama-se em barraco e a céu aberto,

novos seres se encomendam ou nascem à revelia.

Os que mudam, os que somem, os que são mortos a tiro são logo substituídos.

Onde haja terreno vago onde ainda não se ergueu um caixotão de cimento esguio (mas se vai erguer) surgem trapos e panelas, surge fumaça de lenha em jantar improvisado.

Urbaniza-se? Remove-se?

Extingue-se a pau e a fogo?

Que fazer com tanta gente brotando do chão, formigas de

um formigueiro infinito?

Ensinar-lhes paciência, conformidade, renúncia?

Cadastrá-los e fichá-los para fins eleitorais?

Prometer-lhes a sonhada, mirífica, rósea fortuna

distribuição (oh!) de renda?

Deixar tudo como está para ver como é que fica?

Em seminários, simpósios, comissões, congressos, cúpulas

de alta prosopopeia, elaborar a perfeita e divina decisão?

Um som de samba interrompe tão sérias indagações e a

cada

favela extinta ou em bairro transformada com direito a pagamento de Comlurb, ISS, Renda, outra aparece, larvar, rastejante, insinuante, grimpante, desafiante, de gente qual

gente: amante, esperante, lancinante... O mandamento da vida explode em riso e ferida.

Crônica das Favelas Cariocas, Carlos Drummond de Andrade, Jornal do Brasil, 06/10/1979.

Aos meus pais, *Aparecida de Fátima Ferruzzi Meda* e *José Pedro Meda*, pelo amor ilimitado e pela dedicação que sempre tiveram com seus filhos.

Ao meu irmão *José Pedro Meda Filho*, por me encorajar em todo o momento.

Àqueles que, por algum motivo, não exercem seu direito à moradia.

#### **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente sou grata a *Deus*. É uma oportunidade única alçar este vôo que antes se mostrava tão distante e, agora, faz parte do presente.

À minha amada mãe, *Fátima*, por todo amor, aprendizado e exemplo de força e sabedoria. Sempre minha amiga, sempre meu porto seguro, a todo o momento ao meu lado.

Sou igualmente grata a toda minha família pela confiança e ajuda na concretização deste sonho que começou a ser traçado logo no primeiro ano do Curso de Direito da UENP.

À minha prima *Thissiane Fioreto*, em especial, pois a trago no coração como fonte de inspiração acadêmica e profissional, bem como pela lente singular com a qual observa a vida.

Meus sinceros agradecimentos e notório respeito ao *Prof. Dr. Renato Bernardi* pela paciência, dedicação e disponibilidade para ajudar sempre que necessário, mostrando-se um brilhante orientador, cuja transmissão de conhecimento e de sabedoria o fazem um exemplo de profissional e de pessoa: "feito é melhor que perfeito!"

Agradeço, ainda, ao *Prof. Dnd. Jairo Néia Lima* por indicar no primeiro ano da faculdade um orientador para pesquisa sobre o direito à moradia e por tornar as aulas de metodologia científica no quinto ano da faculdade de Direito agradáveis e interessantes.

Agradeço também ao *Prof.Dr. Jaime Domingues Brito*, responsável por me ajudar na elaboração e publicação de meu primeiro artigo na vida acadêmica.

Ao *Prof.Dr. Fernando de Brito Alves*, muito obrigada pela orientação exercida durante o período em que fui bolsista de iniciação científica.

Ao *Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado* pelos conhecimentos transmitidos nos grupos de pesquisa e, igualmente, por incentivar a pesquisa e me iniciar na vida docente.

Ao *Prof.* Dr. *Luiz Fernando Kazmierczak* pela confiança e pelo incentivo constante ao estudo jurídico e à pesquisa científica.

À *Prof<sup>a</sup>. Me. Suédina Brizola Rafael Rogato*, grande incentivadora na apresentação de trabalhos e sábia impulsionadora da contínua tríade: escrever, comunicar e publicar como forma de superação constante.

À *Natalina* pela disposição em nos ajudar na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UENP.

À Tia Izô, à Dona Mercedes, à Dona Isabel e ao Seu Antônio por me acompanharem diariamente na luta dos estudos e do trabalho. Uma palavra de apoio ali, um estímulo aqui e muitos sorrisos com bate-papo e café.

Meu muito obrigada a *todos os amigos* que encontrei no *NEDDIJ* e que torceram por mim a cada novo desafio, me ajudando a reciclar olhares e a agregar muitos conhecimentos.

Agradeço de modo especial à *Ana Paula Martinato* e à *Livia Carla Silva Rigão* pelo encorajamento diário e, também, por me fazerem sentir a vida pulsar por um ângulo mais leve e divertido.

Aos meus amigos da Turma XIII que foram essenciais nesta caminhada de crescimento pessoal, profissional e acadêmico. Vocês foram primordiais! Especialmente à *Danieli Aparecida Cristina Leite* e *José Eduardo Ribeiro Balera* pelo companheirismo e pela amizade produtiva que construímos.

Sou igualmente grata à *Marcia Rahuam* pela atenta escuta e por me ajudar a desbravar caminhos em constante contato comigo mesma.

Agradeço também aos professores que participaram do Seminário de Pesquisa em 2016, *Prof<sup>a</sup>. Dra. Carla Bertoncini* e *Prof.Dr. Tiago Cappi Janini*, os quais fizeram contribuições valiosas para a continuidade desta pesquisa.

Meus agradecimentos aos professores que participaram da banca de qualificação, *Prof. Dr. Eliezer Gomes da Silva* e o *Prof. Dr. Luiz Fernando Kazmierczak*, bem como aos professores presentes na banca de defesa, pois cada detalhe e apontamento observados por vocês são importantes na constituição e desenvolvimento do estudo.

Agradeço também à empresa *Terra Nova* – *Regularizações Fundiárias* e à *Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, especialmente ao *Núcleo de Habitação* e *Urbanismo da cidade de São Paulo*, visto que a ajuda dessas entidades foi primordial para a consolidação de um aparato prático acerca do tema.

A todos que de alguma maneira torceram e me ajudaram nesta etapa, meu eterno agradecimento!

A aprovação da presente dissertação não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da Universidade Estadual do Norte do Paraná à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

MEDA, Ana Paula. A proteção do direito à moradia em conflitos fundiários urbanos: a mediação como pluridiálogo para cidades mais humanas. 2018. 231 f. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho, 2018.

#### **RESUMO**

A desigualdade social no Brasil e a falível execução das políticas públicas habitacionais despontam realidades urbanas em que a ausência do direito fundamental social à moradia é vivenciada por populações economicamente carentes. Embora a Constituição Federal de 1988 preveja uma releitura do direito de propriedade a partir de sua função social, a fim de que se materializem cidades mais humanas e justas, a não ocorrência de uma destinação para terrenos ou prédios urbanos os tornam abandonados com abertura para ocupações informais. Dessas ocupações podem surgir conflitos fundiários urbanos caracterizados pela disputa da posse e da propriedade da terra na cidade, envolvendo grupos sociais vulneráveis. apreensão desse retrato fundiário ensejam-se acões possessórias. essencialmente de reintegração de posse, nas quais uma decisão judicial em sede liminar ou, ainda, em sentença, pode determinar o cumprimento de deliberações sem atentar-se para o direito à moradia, mesmo que ilegalmente considerado, mas temporalmente consolidado na cidade com margem a despejos violentos que ferem direitos humanos. Por isso o estudo é motivado nesta linha de raciocínio e propõe verificar se a mediação enquanto metodologia libertadora e inclusiva possui condições de proteger o direito à moradia previamente estabelecida, com base no direito fundamental à posse, a oportunizar tardiamente uma gestão democrática urbana com articulação interinstitucional na promoção de acordos. A metodologia consubstancia-se no método hipotético-dedutivo, pois a investigação busca responder acerca da eficácia e viabilidade da mediação em conflitos de natureza fundiária urbana. Como método acessório apresenta-se uma pesquisa de campo com o emprego de questionários respondido pela empresa social Terra Nova -Regularizações Fundiárias e pelo Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Da análise teórica e de empiria reportadas neste estudo resulta que a aplicação da mediação em conflitos fundiários urbanos é uma realidade no país, ainda que pouco desenvolvida, e mostra-se apta a firmar acordos que beneficiem o direito à moradia e os direitos humanos dos ocupantes. Os resultados obtidos demonstram que a mediação, não só enquanto técnica, mas também enquanto condão libertatório para o diálogo, conforme idealizado por Enrique Dussel contribui para uma maior amplitude na preservação de direitos dos moradores de assentamentos informais, ao passo que tentará a coexistência de direitos em detrimento de sua supressão, na mesma medida em que se apresenta como um gigantesco desafio em longo prazo para o Estado brasileiro.

Palavras-chave: direito fundamental social à moradia; conflitos pela posse e propriedade da terra urbana; direito fundamental à posse; mediação; diálogos com articulação interinstitucional.

MEDA, Ana Paula. **Protection of the right to housing in urban land conflicts:** mediation as a multi-dialogue for more humane cities. 2018. 231 s. Dissertation (Masters) - State University of the North of Paraná (UENP), Jacarezinho, 2018.

#### **ABSTRACT**

Social inequality in Brazil and the fallible implementation of public housing policies emerge urban realities in which the absence of the fundamental social right to housing is experienced by economically deprived populations. Although the Federal Constitution of 1988 provides for a rereading of property rights from its social function, in order to materialize more humane and fair cities, the non-occurrence of a destination for land or urban buildings makes people abandoned with openness to informal occupations. These occupations may arise urban land conflicts characterized by the dispute of possession and property of land in the city, involving vulnerable groups. Through the seizure of this land portrait, we are given possessory actions, essentially of repossession, in which a judicial decision in an injunction or, still, in sentence, can determine the fulfillment of deliberations without attention to the right to housing, even if illegally considered, but temporarily consolidated in the city with margin for violent evictions that violate human rights. Therefore, the study is motivated in this line of reasoning and proposes to verify if mediation as a liberating and inclusive methodology has conditions to protect the right to housing previously established, based on the fundamental right to possession, to late opportunize a democratic urban management with inter-institutional articulation in promoting agreements. The methodology embodied in the hypothetical-deductive method because research seeks to answer about the effectiveness and feasibility of mediation in conflicts of urban land nature. As an ancillary method, a field survey was carried out with the use of questionnaires answered by the social enterprise Terra Nova - Land Adjustments and by the Center for Housing and Urban Planning of the Public Defender's Office of the State of São Paulo. The theoretical and empirical analysis reported in this study show that the application of mediation in urban land conflicts is a reality in the country, although it is not well developed, and it is able to conclude agreements that benefit the right to housing and the human rights of the occupants. The results obtained demonstrate that mediation, not only as a technique but also as a liberatory condtion for dialogue, as idealized by Enrique Dussel contributes to a greater extent on the preservation of rights of residents of informal settlements while attempts to the coexistence of rights over its suppression, in the same measure that presents itself as an enormous challenge in the long term for the Brazilian State.

**Key words:** social fundamental right to housing; conflicts over possession and property of urban land; fundamental right to possession; mediation; dialogues with interinstitutional articulation.

#### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CCC – Corte Constitucional da Colômbia

CEHAB – Companhia Estadual de Habitação e Obras

CF – Constituição Federal

CIMCFurb – Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

COHAB – Companhia de Habitação Popular de Campinas

Concidades – Conselho das Cidades

CPC - Código de Processo Civil

CRPSP – Conselho Regional de Psicologia de São Paulo

DPE - Defensoria Pública Estadual

ECI – Estado de Coisas Inconstitucional

FJP – Fundação João Pinheiro

FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional

GAORP – Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse

GIM – Gerência de Infraestrutura Municipal

HABITAT I – Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (1976)

HABITAT II – Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (1996)

HABITAT III – Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (2016)

IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

JF – Justiça Federal

MPF - Ministério Público Federal

MPPR - Ministério Público do Paraná

ONU - Organização das Nações Unidas

PCR – Prefeitura da Cidade de Recife

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PMC – Programa de Mediação de Conflitos

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNDH 3 – Programa Nacional de Direitos Humanos

PSOL – Partido Socialista e Liberdade

SAMIM – Serviço de Atendimento ao Migrante Itinerante de Campinas

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação de Campinas

SP - São Paulo

SPF – Superintendência da Polícia Federal

SPU – Superintendência do Patrimônio da União

STF – Supremo Tribunal Federal

TJ - Tribunal de Justiça

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

UFSCar - Universidade Federal de São Carlos

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES, TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Principais conceitos que envolvem moradias inadequadas	37
Gráfico 1 – Principais motivos de ameaça e remoção	68
Tabela 1 – Organização da Lei nº. 10.257/2001	86

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1	16
CAPÍTULO I – DIREITO À MORADIA, TERRITÓRIO E DIGNIDADE: MAIS QUE U TETO, UMA CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADES HUMANAS1	
1.1 Por que o direito à moradia adequada?2	21
1.2 Moradias no Brasil3	34
1.2.1 Dandara: uma identidade de "invasores"	42
1.2.2 Cracolândia em São Paulo: uma repetição histórica da exclusão	47
1.3 Estado de Coisas Inconstitucional sob a ótica das não-moradias brasileiras5	52
1.3.1 Sentença T-025 da Corte Constitucional da Colômbia	54
1.4 Uma análise conjuntural sobre a função social da propriedade urbana 6	32
CAPÍTULO II – VIDAS URBANAS E O DIREITO À CIDADE: O SER NO ESPAÇO O ESPAÇO NO SER. SEGREGAÇÃO, PODER E CONFLITOS7	
2.1 Uma interpretação sobre a cidade7	73
2.1.1 A cidade <i>de</i> segregação7	73
2.1.2 A cidade <i>como</i> poder	79
2.1.3 A cidade <i>em</i> conflitos	32
2.2 O Estatuto da Cidade e a regulamentação da política urbana brasileira	35
2.3 O direito à cidade como reinvenção do convívio social	97
2.4 Dos conflitos fundiários urbanos: uma trama de direitos10	)3
CAPÍTULO III – INTERESSE PÚBLICO E ATIVIDADE MEDIADORA COM PARTICIPAÇÃO DO ESTADO EM CONFLITOS PELA TERRA URBANA 10	
3.1 Da supremacia do interesse público no desenvolvimento urbano11	10
3.1.1 Interesse público e interesse privado	11
3.2 A mediação como meio consensual resolutivo de controvérsias11	14
3.2.1. Da mediação judicial11	18
3.2.2 Qualidade da mediação e produtivismo judicial	22
3.3 Sobre a possibilidade de mediação na Administração Pública e a Lei i 13.140/201512	
3.4 A participação do Poder Público na mediação12	28
3.4.1 Casas de Mediação: uma proposta da Prefeitura de São Paulo13	31
3.5 Mediação como utopia?13	34

CAPÍTULO IV – CIDADES MAIS HUMANAS: A MEDIAÇÃO COMO LIBERTAÇ TENTATIVA DE EXERCÍCIO TARDIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA URBAN PERSPECTIVA DO DIREITO À MORADIA	A NA
4.1 Mediação enquanto técnica de (re)conhecimento do outro	139
4.1.1 A mediação em conflitos fundiários urbanos	145
4.1.2 Sobre a mediação em ações possessórias no Código de Processo Civil.	153
4.1.3 Críticas à mediação em conflitos fundiários urbanos	156
4.2 Pesquisa de campo: aplicação de questionários	160
4.2.1 Tipo de pesquisa	161
4.2.2 Amostras	161
4.2.3 Definição da amostragem da pesquisa	162
4.2.4 Instrumento de coleta de dados	163
4.2.5 Etapas para elaboração do questionário	163
4.2.5.1 Redação das perguntas	164
4.2.5.2 Tipo de questões utilizadas	164
4.2.5.3 Instruções de preenchimento	164
4.2.5.4 Organização das questões	165
4.2.5.5 Procedimentos adotados para o retorno dos questionários	165
4.2.6 Análise das questões	165
4.3 Exemplos sobre a aplicação da mediação em conflitos fundiários urb interpretação dos questionários destinados à Terra Nova e ao Núcleo de Habi e Urbanismo da Defensoria do Estado de São Paulo	tação
4.4 Considerações sobre aspectos positivos e negativos	173
4.5 Ações para o tratamento especializado de conflitos fundiários urbanos	180
CONCLUSÃO	183
REFERÊNCIAS	186
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELA EMPRESA TERRA NO REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS SOBRE A APLICAÇÃO DA MEDIAÇÃO CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS	) EM
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELA DEFENSORIA PÚBLIC CIDADE DE SÃO PAULO - NÚCLEO DE HABITAÇÃO E URBANISMO SOB APLICAÇÃO DA MEDIAÇÃO EM CONFLITOS FUNDIÁ URBANOS	RE A RIOS
ANEXO I - PLANO DIRETOR MUNICIPAL DA CIDADE DE JACAREZINHO COMPLEMENTAR Nº. 51/2013, DE 22 DE JULHO DE 2013	

## **INTRODUÇÃO**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 novos valores foram incorporados ao ordenamento jurídico pátrio, elegendo-se o ser humano como fundamento basilar da Constituição Cidadã. Prossegue-se, assim, com uma estrutura legal voltada para a inserção de noções coletivas no desenvolver da vida em sociedade.

Esta pesquisa é, então, focal na compreensão crítica sobre como os conflitos nas cidades, especificamente os conflitos fundiários urbanos são tratados, seja em via administrativa ou quando chegam às portas do Poder Judiciário por meio de ações possessórias. Isso significa a percepção de uma tendência à violação do direito à moradia dos moradores de áreas ocupadas, entre outros direitos humanos e fundamentais.

Desse modo, a problemática pauta-se no seguinte questionamento: a mediação é uma metodologia eficaz em situações de conflitos fundiários urbanos para proteção do direito à moradia, entre outros direitos, seja em caráter extrajudicial ou incidental?

Nesta linha de pensamento, na tentativa de responder à problemática alçada, o estudo encontra-se delimitado a partir de uma abordagem introdutória acerca dos parâmetros do direito à moradia adequada e as condições de moradas no Brasil.

Sequencialmente somam-se as desigualdades urbanas que alimentam a diferença e o distanciamento social do outro como estranho a mim; a dificuldade desse estranhamento na articulação de uma conjuntura de mediação com a participação do poder público e, finalmente, a mediação em conflitos fundiários urbanos com a análise de pontos positivos e negativos.

Objetiva-se, com isso, demonstrar que a mediação coletiva em controvérsias pela posse e propriedade no espaço urbano é uma possibilidade de tratamento a referidos conflitos que, complexamente inter-relacionados, exigem uma atuação conjugada entre diversos atores sociais, como, por exemplo, o Poder Público, moradores, proprietários, instituições e sociedade civil.

Adjuntos ao objetivo mencionado centram-se outros desígnios específicos que são vislumbrados na escolha dos capítulos que compõem a pesquisa não só em um enfoque jurídico, mas multidisciplinar à Sociologia, à História, à Geografia, à Psicologia, à Arquitetura e à Antropologia urbana.

Destarte, aborda-se no primeiro capítulo uma noção de moradia conectada à dimensão identitária do indivíduo enquanto pessoa no mundo que possui ou precisa de um local de pertencimento reconhecedor de como quem ele é. Por este viés apresenta-se o parâmetro do direito à moradia adequada e sua composição em contraste ao déficit habitacional e às condições de moradia no Brasil com aportes teóricos principais de Nelson Saule Junior e Raquel Rolnik.

Trata-se, também, da identidade formada em uma perspectiva de "invasores" sob o exemplo brasileiro da ocupação Dandara, em Minas Gerais, que permeia estereótipos às pessoas que participam de assentamentos informais. Para atualização do tema, situando-o na ótica do estudo, são trazidas considerações reflexivas acerca da mega-operação realizada na Crocolândia, na cidade de São Paulo, em maio de 2017.

No deslinde do primeiro capítulo aponta-se brevemente sobre a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional com base na interpretação da sentença T-025 da Corte Constitucional da Colômbia, apresentando-se as interfaces do problema dos deslocados internos daquele país com a questão nacional de moradias.

Em linha limítrofe, há uma análise conjuntural da função social da propriedade urbana do ponto de vista legal e, igualmente, comparada a estudos jurisprudenciais resgatados em bibliografia recente sobre o assunto, que investigam decisões do Poder Judiciário quando há colisão entre o direito de propriedade e o direito à moradia.

O segundo capítulo, por sua vez, pousa na cidade como seu objeto de estudo, ao passo que se faz necessário (in)compreender a dinâmica urbana e suas nuances de interferência no ser, no espaço e na vida comum inflamada por conflitos de toda natureza. Especialmente, tenta-se dialogar com os direitos à moradia, à posse e à propriedade, anteriormente postos, em comunhão com o direito à cidade em intento propedêutico aos conflitos fundiários urbanos.

Neste momento o embasamento teórico credita extensa base sociológica em menção à Zygmunt Bauman e Lúcio Kowarick em acepções articuláveis com David Harvey, Löic Wacquant, Ermínia Maricato e Jan Gehl em completude a uma análise

do direito à cidade a partir do filósofo Henri Lefebvre e à Lei nº. 10.257/2001, intitulada de Estatuto da Cidade.

Em ângulo objetivo, o terceiro capítulo visa esclarecer a possibilidade legal e jurídica da disponibilidade do interesse público, a fim de que os entes que representam o Estado participem da atividade mediadora em casos de conflitos fundiários urbanos. Além desse aspecto, há breve conceituação sobre o que é a mediação e seus princípios em exposição a sua ocorrência dentro e além do processo judicial. Desenvolve-se uma aproximação crítica com a mediação incidental a partir de estudo empírico realizado por Klever Paulo Leal Filpo.

O quarto capítulo, então, busca arrematar as considerações da mediação em conflitos fundiários urbanos na instigação de três correspondentes que podem ser percebidos em meio a esta prática: a proteção do direito à moradia, o ato-de-fala em diálogo como uma forma de libertação à vista da Filosofia da Libertação de Enrique Dussel e um possível horizonte tardio de gestão democrático urbano.

Embora o texto siga com tais análises há permeação por aspectos positivos e negativos oriundos da mediação, tanto em viés teórico quanto prático com a sistematização de dados diretamente coletados para averiguação qualitativa da atividade mediadora em conflitos coletivos de disputa territorial.

A pesquisa, por findo, está orientada pelo método hipotético-dedutivo, haja a conjectura de que a mediação em conflitos fundiários urbanos pode ser eficaz na proteção da moradia de pessoas assentadas informalmente por intermédio de interfaces setoriais.

Como método acessório é aduzido pesquisa de campo que emprega como instrumento de coleta de dados a espécie questionário com envio para a empresa Terra Nova – Regularizações Fundiárias e ao Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo com posterior interpretação qualitativa dos dados.

## CAPÍTULO I – DIREITO À MORADIA, TERRITÓRIO E DIGNIDADE: MAIS QUE UM TETO, UMA CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADES HUMANAS

O poeta certa vez escreveu sobre uma casa muito engraçada, que não tinha teto e acabava por não ter nada, inclusive não havia chão, não existiam paredes e também faltava pinico. As pessoas não podiam dormir na rede e não iam ao banheiro, apesar disso era uma casa construída com muito cuidado e minúcia.

Trata-se da música "A casa" de Vinícius de Morais em homenagem à Casapueblo, no Uruguai, elaborada e edificada por Carlos Páez Vilaró, artista plástico e arquiteto uruguaio. Na simples dimensão da composição musical apresentada tem-se menção à casa, uma necessidade humana básica inerente à fragilidade física do corpo e às imprescindibilidades fisiológicas.

Afora a libertação corporal no ambiente da casa, no qual a pessoa se encontra protegida e recolhida do meio social direto, há um sentimento em torno da construção denominada casa. Observa-se, desde logo, que a casa era engraçada, possuía uma afetividade ambiental convidativa que ultrapassava qualquer concretude material. Liga-se ao ser que nela vive ou está.

Na perspectiva do poeta chama-se "A casa", mas no entendimento jurídico é tecnicamente denominada moradia, seja urbana ou rural, a configurar direito humano e fundamental social previsto na Constituição Federal de 1988, estritamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana com alcance na realidade existente.

O conceito de moradia por mais que denote cognição ao tato, no sentido de poder ser tocada, ao passo que existe enquanto matéria, ou seja, massa que ocupa lugar no espaço pode ser limitada, ainda, à ideia de patrimônio, como produto passível de negociações quantitativas.

Adverte-se que diante de tal espectro de visão não se está a falar sobre moradia, visto que sua amplitude conceitual e constitucional não permite o reducionismo que se aplica sob o prisma do capitalismo, enquanto sistema político-econômico determinador de que todo objeto seja quantificado, pois, que se a finalidade da moradia pode ser circunscrita simplesmente ao preço do mercado e da especulação imobiliária, talvez se esteja a discutir sobre outro direito, diferente do direito de morar.

Na concepção de Soraya Gasparetto Lunardi (2011, p. 301) o direito à moradia, na verdade, possui característica patrimonial com a possibilidade de ser abordado por intermédio de duas perspectivas. A primeira delas é a moradia "como direito patrimonial (propriedade do imóvel)" ou, na segunda hipótese, como direito social.

Em tal esteia, diz-se que "o direito à moradia tem uma faceta privada e outra social, e a segunda deve prevalecer sobre a primeira, porém sem lesar os direitos extrapatrimoniais do indivíduo" (SOUZA, 2008, p. 26). A partir de referidas noções é como se o direito à moradia pudesse ser dividido em diferentes formas de abordagem com distintas repercussões.

Todavia, esclarece-se que este trabalho funda-se na ideia do direito à moradia enquanto direito humano e social, uma vez que a moradia não se reduz a direito patrimonial e não se confunde com o direito de propriedade, ainda que a propriedade sirva de morada ao seu titular observa-se que é um direito fundamental próprio, dito autônomo, com conteúdo exclusivo (SARLET, 2012, p. 335).

Diante dessas considerações iniciais, trabalhar-se-á no primeiro capítulo com a significação do direito à moradia sob o entendimento do intitulado direito à moradia adequada – com intersecções à dignidade humana – oriundo do Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em interpretação à norma contida no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), bem como com análises estatísticas sobre a situação das moradias no Brasil, especificamente no que tange às cidades.

Igualmente, na tentativa de trazer à tona a sensibilidade de histórias reais de pessoas que moram em ocupações irregulares e têm, por vezes, moradias precárias e vivenciam estigmas territoriais, consubstanciados na segregação socioespacial nas cidades, apresenta-se uma proposta de humanizar o trabalho, a fim de que folhas de papel não carreguem apenas letras, palavras e tinta, mas carreguem identidades humanas construídas no ambiente urbano, como é o caso de "Dandara", uma ocupação informal da cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais.

Para aprofundar a problemática do morar na esteira de se observar contextos distintos, realizar-se-ão breves comentários relacionados à sentença T-025 da Corte Constitucional da Colômbia. O caso retrata o posicionamento da referida Corte diante do caos vivenciado pela população de deslocados internos no país, os quais passaram a não ter acesso a direitos fundamentais basilares, permitindo uma

interface brasileira, ainda que em contexto diverso, uma vez que o não exercício do direito à moradia adequada viola, em cadência, uma série de direitos fundamentais.

Finalmente, em abordagem com vieses políticos e econômicos em simultâneo à interpretação jurídica da noção de função social da propriedade, vislumbra-se adentrar possíveis razões para o fato de que o direito de propriedade se "sobressaia" ao direito à moradia, conforme se entende neste estudo, mesmo que não atendida sua função social, atentando-se principalmente para a atuação do Poder Judiciário.

#### 1.1 Por que o direito à moradia adequada?

Não há uma afirmação absoluta que possa definir o que é moradia ou o que não é moradia. Muitas vezes, um único cômodo pode ter caráter de moradia para quem o frequenta e, da mesma maneira, uma mansão pode não representar a identidade de morada para quem a possui. Contudo, de acordo com um "parâmetro" que define um mínimo de estrutura e segurança, passa-se a falar na interpretação da moradia adequada.

O direito social fundamental à moradia foi incorporado à Constituição Federal (CF) de 1988 através da Emenda Constitucional nº. 26, de 14 de fevereiro de 2000, com o objetivo de alterar a redação da norma inserta no artigo 6º do texto constitucional para incluir "a moradia" no rol dos direitos sociais expressos em referido texto.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 28 de 1996, posteriormente identificada sob o nº 601 de 1998, que buscou a inclusão do direito à moradia na CF, justificou a importância do acréscimo de tal direito em virtude do debate social aflorado na época acerca de tais demandas, bem como da participação do Brasil como relator da Conferência Habitat II¹.

Logo, a colocação expressa do direito à moradia no texto constitucional permitiria ao Brasil expor, com maior grandeza, que a lei brasileira reconhecia a importância da moradia como direito social perante outros países em um evento de abrangência mundial.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Realizada em Istambul em 1996 é chamada de 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, conhecida como HABITAT II. Ressalta-se que a 1ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (HABITAT I) foi realizada no ano de 1976 em Vancouver, no Canadá.

Nota-se, porém, que desde a formulação da PEC em seu número original a intenção do legislador em constar a moradia na Constituição trazia consigo a noção de identidade, a corroborar para a interpretação ampla do direito em questão, visto que a justificativa mencionava que "Sem a moradia o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo, se empobrece e se marginaliza." (BRASIL, 1998, s.p.)

Ainda outros fundamentos são postos na PEC por meio do voto da relatora Almerinda de Carvalho, dentre eles, o reconhecimento do direito à moradia pela comunidade internacional através da norma contida no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, também, na Declaração de Vancouver, oriunda da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT I) (1998, s.p.).

Além da realização da HABITAT II em 1996 que culminaria na elaboração da Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos e na Agenda Habitat, cujas finalidades respectivamente incluíam ações de enfrentamento para assentamentos humanos e a efetivação da moradia adequada para melhoria desses assentamentos, também observou-se para fins de fundamento do direito à moradia na CF outros documentos internacionais com previsão do direito à moradia, bem como uma análise voltada para alguns países que já detinham tal reconhecimento legal<sup>2</sup>.

Mediante citados argumentos acresceu-se a vontade de tornar o direito à moradia um direito autônomo por natureza e não fazê-lo permanecer como um desdobramento do direito à vida exposto na norma prevista no artigo 5º da CF, de maneira que, à época, apontou-se a previsão do direito à moradia em outras partes do texto constitucional como no artigo 7º, IV³ e no artigo 183⁴.

<sup>2</sup> Dentre tais documentos internacionais consta a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), a Declaração de Vancouver (1976), Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

Racial (1965), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), entre outros, sendo que os países citados na PEC contavam com Argentina, Bélgica, Colômbia, Equador, Espanha, Guiné Equatorial, Finlândia, Haiti, Honduras, Irã, México, Peru, Portugal, Rússia, São Tomé e Príncipe e Suécia (BRASIL, 1998,

s.p.).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer,vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

De modo sistemático a justificativa apresentada na PEC ainda afirmava o caráter extrapatrimonial do direito à moradia enquanto necessidade básica ligada ao direito de subsistência que não se limita na capacidade econômica das pessoas de eventualmente usufruírem tal direito:

Vista como uma mercadoria a ser comprada ou um patrimônio a ser conquistado por esforço pessoal, a terra e, consequentemente, a habitação, passam a depender somente da capacidade de pagamento de cada um. Mais do que uma necessidade, a moradia pode ser identificada como um direito que integra à subsistência, o qual, por sua vez, representa expressão mínima do direito à vida. A mudança de foco é de maior relevância, visto que a moradia, enquanto direito, deixa de ser apenas fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas. (1998, s.p., grifo nosso)

Depreende-se do trecho transcrito que a intenção do legislador com a inclusão da palavra moradia no texto constitucional não foi limitá-la ao contexto patrimonial ou condicioná-la a uma quantidade ou qualidade de esforço pessoal que tenha por resultado uma casa. Ao contrário, nota-se o desígnio de torná-la eminentemente social com vistas à dignidade humana.

Porém, até este momento, não há conceituação legal no ordenamento jurídico brasileiro que defina o termo moradia e, com isso, coube à doutrina estabelecer seu conteúdo e algumas diretrizes de interpretação, unidas ao direito urbanístico<sup>5</sup>.

Na percepção de Sérgio Iglesias Nunes de Souza, assim, a moradia pode ser considerada uma necessidade irrenunciável da pessoa, especificamente um "bem" indisponível e extrapatrimonial da pessoa natural vinculado à sua volição, o que permite estar localizada no lugar desejado pelo indivíduo para o exercício, também, de seus interesses na vida social diária, com caráter essencial ao pleno desenvolvimento da pessoa (2008, p. 44).

Enquanto a moradia liga-se intrinsecamente ao desenvolvimento do indivíduo, Serrano Junior (2012, p.60) entende que seu conceito transcende a noção

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> De acordo com José Afonso da Silva "O *direito urbanístico* é produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade" (2010, p. 36, grifo do autor).

de "casa própria" e de patrimônio para compor "um local de refúgio da pessoa humana" em integração aos seus comuns, à cidade e ao mundo com potencialidade para influir, a partir de condições concretas, no exercício das liberdades, cidadania e dignidade, bem como em todas as possibilidades de realização da personalidade humana.

Além desse conceito, criam-se distinções entre os termos habitação, residência, domicílio e moradia. A habitação orienta-se por uma relação de fato, na qual a pessoa se estabelece no local temporária ou acidentalmente (hotel, casa de praia, etc); a residência é o lugar em que a pessoa tem a intenção de permanecer (SOUZA, 2008, p. 45/47).

Já o domicílio é o local onde, de modo presumido, a pessoa poderá ser encontrada para efeitos jurídicos, ao passo que a moradia, nata ao ser humano, existe enquanto "bem da personalidade", com proteção assegurada na Constituição e no Código Civil (SOUZA, 2008, p. 45/47) e em legislações específicas como, por exemplo, no Estatuto da Cidade<sup>6</sup>.

Assim, "O domicílio, a residência fixa e moradia integram o conceito de personalidade, já que são considerados como indispensáveis e até mesmo indissociáveis do indivíduo que necessita de uma localização fixa" (SOUZA, 2008, p. 46). Conclui-se, então, que a explanação do direito à moradia utilizada pelo autor citado entende-a como bem vital às pessoas, com característica extrapatrimonial, entretanto, não evidencia elementos que constroem uma acepção de moradia em uma alusão prática.

A busca por outros entendimentos apresenta também a conceituação de Nolasco (2008, p. 88) ao expor que

O direito à moradia consiste na posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. Trata-se de direito *erga omnes*. Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e os

.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, ao definir instrumentos para execução da política urbana estabelece na norma contida no artigo 2º, I, que dentre suas diretrizes gerais há a garantia da moradia com o fito de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Esse assunto será especificamente tratado no capítulo 2 deste estudo.

seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção.

Observe-se que a moradia ultrapassa a concepção de lugar físico para se habitar, a fim de abranger uma concepção ampla que está relacionada com a capacidade de o ambiente de morada oferecer conforto, privacidade e segurança em prol do desenvolvimento das pessoas em um espaço de recolhimento ao externo, com efeito *erga omnes*, ou seja, efeito jurídico que a torna oponível e válida em face de todos os demais indivíduos, com proteção reconhecidamente legítima.

Enquanto a vida social, na maioria das vezes exercida fora da redoma do lar, é eivada de relações interpessoais com trocas de experiências e diálogos entre indivíduos diferentes que podem ou não se conhecer, o exercício do direito à moradia permite a consolidação de um asilo próprio e familiar para descanso e tranquilidade, no qual se infere uma identidade única do ser que nela vive.

Em resumo, "a moradia digna implica a construção de um espaço psicológico e humano" (GAZOLA, 2008, p. 113), pois que a pessoa estabelece uma relação de troca com o ambiente no qual frequenta. Nesse sentido, em matéria online do Conselho Regional de Psicologia de São Paulo (CRPSP) intitulada "O lugar de moradia é parte da identidade de cada um", Gabriel Moser, professor na área da Psicologia Ambiental, explica a importância da moradia ao ser perguntado como ocorre a relação entre o indivíduo, sua casa e a cidade:

A casa é uma expressão da individualidade, e o lugar de moradia faz parte da identidade de cada um. Os psicólogos ambientais falam em identidade ambiental. O percurso residencial do indivíduo marca suas preferências ambientais e condiciona seu modo de apropriação do ambiente rural ou urbano. Também a casa, com o trabalho, fazem parte das necessidades fundamentais de cada indivíduo. A casa permite estabelecer raízes e sentir-se em segurança.

Mais do que um teto e algumas paredes, a dimensão psicológica e afetiva da moradia é expressa por Denise Lisboa de Almeida (2015, p. 53) como "casa almada", vez que o espaço de moradia se torna um lar quando não há convicção de ser somente abrigo, mas possuidor de carga valorativa. O vínculo formado com o espaço é, dessa maneira, minuciosamente criado:

Não somente a casa é dotada de afetos, imagens, sentimentos, como também as coisas compõem o lar, como seus móveis, cantos

escondidos, objetos e detalhes que podem sobrevir inclusive a uma mudança de casa, permanecendo anos com a mesma família, objetos biográficos que se incorporaram na vida daqueles que os possuem. Assim, a casa e seus objetos ganham significações para além do utilitarismo, criando vínculos e estruturando a relação do sujeito com o seu entorno.

A moradia identitária, na abrangência da casa (material) e do lar (imaterial), é o mundo do cidadão privado (KOWARICK, 2000, p. 84) constituído como "o mundo da sociabilidade privada, o que significa dizer ajuda mútua, brigas, rivalidades, preferências, tristezas, alegrias, aborrecimentos, planos, sonhos, realizações.", é a vida das pessoas na comutação entre o ambiente e o ser humano em uma construção única, porém com traços de individualidade que se conectam em interferências recíprocas ao lugar.

Trata-se de uma coexistência que se alimenta e se reformula, pois a morada influi na pessoa e a pessoa também constrói o abrigo enquanto seu local de resguardo, de completa entrega de sua essência à liberdade do "esconderijo" fundado na amplificação da casa e do lar.

Percebe-se, dessa forma, que um estudo multidisciplinar acerca da moradia tende a enriquecer seu conteúdo enquanto direito positivado, agregando novos horizontes de interpretação que ajudam na aproximação do direito quando aplicado em situações fáticas.

Porém, para que haja um entendimento objetivo sobre o conceito do direito à moradia adequada, utiliza-se a reunião de sete elementos estabelecidos pelo Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à Moradia Adequada da Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em interpretação ao artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>7</sup>.

Destarte, são considerados elementos do direito à moradia adequada, utilizando-se as terminologias de Nelson Saule Junior (2004, p. 103-105), a segurança jurídica da posse, a disponibilidade e infraestrutura de serviços, gastos suportáveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Primeiramente tem-se a segurança jurídica da posse como elemento essencial para que se estabeleça uma morada, já que a partir do momento em que

-

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria continua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (grifo nosso)

se mora em algum lugar, seja qual for o tipo de moradia, esse ambiente deve ser protegido com legitimidade jurídica, ao significar que

"Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo;" (CARVALHO; RIBEIRO; RODRIGUES, 2016, p. 77).

No tom de tal abordagem, como exemplo de segurança jurídica da posse, observe-se o entendimento de Raquel Rolnik (2015, p. 175) sobre a compreensão de legalidade e ilegalidade nos assentamentos populares em meio a uma desmistificação da ilegitimidade construída por intermédio da ocupação territorial:

Ao tratar dos assentamentos populares das cidades ao redor do mundo, a categoria "ilegal" não deve - e não pode - ser absolutizada. Em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semilegais ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades.Em primeiro lugar, a formação desses bairros não tem necessariamente origem numa violação da lei. Quando os futuros moradores ocupam uma terra vazia, sem consentimento de seu proprietário, estão, em princípio, violando a lei e podem estar sujeitos a punições legais por isso. Entretanto, em muitos casos, a terra pode não ter "proprietário" formal ou, ainda, ser objeto de disputa entre vários postulantes. Assim, mesmo numa situação que parece, a princípio, claramente configurada como ilegal, a presença dos ocupantes pode não ser imediatamente contestada, levando muitas vezes à consolidação da ocupação.

Em breve análise capta-se que a segurança jurídica da posse existe em todos os contextos de moradia, mesmo que de início haja uma aparência de violação da lei, a consolidação da situação "ilegal" no tempo a torna legítima, posteriormente, diante do cenário jurídico com o cabimento de institutos e instrumentos de proteção. A posse, portanto, é um direito a ser resguardado assim como o direito de propriedade, por exemplo.

Mas a problemática da instabilidade possessória, ainda no entendimento de Rolnik (2015, p. 148-149), é agravada por contextos sociais, políticos e econômicos, uma vez que não se trata de uma opção das pessoas que são atingidas por essa

situação, sua característica é a involuntariedade vivenciada através de remoções forçadas:

Uma crise global de insegurança da posse marca a experiência de vida de milhões de habitantes do planeta. São indivíduos e famílias que tiveram suas vidas hipotecadas ou que perderam a possibilidade de permanecer nos bairros onde viviam, em função dos *booms* de preços nos mercados internacionais [...]. Além disso, milhões de pessoas foram removidas à força do local onde viviam, deslocadas por meio da usurpação de terras (landgrabbing), e em função de grandes projetos de infraestrutura e renovação urbana, desastres naturais e conflitos armados

A segurança jurídica da posse é redimensionada na mesma intensidade em que disputas de interesses e poderes utilizam a terra como fonte de manipulação e mercadoria para o caos. Não se trata apenas de julgar ilegítima ou insegura suas permanências em determinada localidade, o remover ou a necessidade de partir significam o desenraizar de identidades construídas *no* e *com* o ambiente de morada, isso implica um pertencimento à comunidade, ao bairro, à escola em que se frequenta, à praça em que se brinca.

Mais do que partir, o indivíduo involuntariamente retirante deixa ou perde no ambiente antes lhe pertencido um pouco de si. A ruína da casa é a destruição do lar, um desmoronamento do ser.

A título de exemplo, veja-se a notícia de reintegração de posse cumprida na cidade de Campinas, no Estado de São Paulo, cuja matéria *online* oriunda do site da Prefeitura de Campinas intitula "Justiça promove reintegração de posse de terreno na Vila Vitória", em 13 de julho do ano de 2017.

Da narrativa consta que a Polícia Militar cumpriu uma determinação da Justiça para reintegração de posse de um terreno particular situado na Chácara Parque Aeroporto, região da Vila Vitória, Distrito do Campo Grande. Salienta-se na notícia que a propriedade da área é do Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil, tendo sido ocupada no dia 31 de maio de 2016 com, aproximadamente, 120 famílias, as quais fizeram demarcações no terreno com arames, lonas, madeiras, não persistindo construções de alvenaria.

Há menção de que as famílias ocupantes se mobilizaram em face da entrada da Polícia Militar e da Prefeitura, contudo, "por volta das 7h, os policiais começaram a fazer a varredura da área para posterior entrada das máquinas e caminhões." (online, 2017), diante de situações como essa, o coordenador do Grupo de Contenção a Ocupações Irregulares afirmou que

Nossas equipes estão mantendo uma fiscalização intensa e a atual administração não vai mesmo permitir parcelamento irregular de solo no município e também nenhum tipo de adensamento. Quem usar deste artifício vai perder tempo e dinheiro porque vamos agir com rigor. (online, 2017)

Na complementação de tal fala o secretário de Habitação e presidente da Cohab-Campinas, de acordo com a reportagem "também reforça o aviso":

As pessoas precisam entender que existe uma legislação e que estamos fazendo de tudo para proporcionar moradia digna às pessoas. Temos os programas habitacionais vigentes, programa de lotes urbanizados, estamos avançando bastante no Programa de Regularização Fundiária, além de outras ferramentas para ajudar no que for preciso. Agora, estamos cumprindo uma determinação do prefeito Jonas Donizette: ocupação ilegal ou parcelamento irregular de solo nós não vamos permitir de maneira nenhuma. (online, 2017)

A matéria igualmente menciona que a operação contou com a atuação conjunta da Secretaria de Assistência Social, Guarda Municipal, Corpo de Bombeiros, Sanasa, CPFL, Samu, Emdec, Conselho Tutelar, Centro de Controle de Zoonoses, Sehab e Cohab.

Também é ressaltado que a limpeza do terreno foi iniciada após a desocupação das famílias que voltaram para suas casas ou foram para casas de parentes, de maneira que houve a disponibilização de contêineres no terreno para que as famílias guardassem seus pertences, entretanto, nenhuma a fez. As pessoas que não possuíam cadastro para moradia popular tiveram orientação para realizá-lo na sede da Cohab-Campinas e apenas um casal de irmãos foi encaminhado ao Samim (Serviço de Apoio ao Migrante, Itinerante e Mendicante).

Essa reportagem da Prefeitura de Campinas pode ser complementada com notícias de jornais ao trazerem outras informações que ajudam a entender o contexto do assentamento. A primeira delas é que a ocupação do terreno em Vila Vitória que sofreu reintegração de posse é denominada como ocupação Nelson Mandela, apresentando um caráter de identidade com causa implicada pelo morar.

Nesse viés, a matéria *online* da revista Istoé com título "Famílias protestam contra reintegração de posse em Campinas (SP)", aponta, ainda, que o terreno

estava abandonado há 40 anos, conforme informação dos ocupantes e contava com 600 famílias, dentre os moradores estavam 282 crianças, 28 gestantes e 24 idosos, de acordo com nota da comunidade em página da rede social Facebook.

Como exemplificação real do primeiro elemento do direito à moradia adequada, a segurança jurídica da posse pode ser assimilada como pressuposto do direito de morar, de acordo com o contexto em que ocorre. Em virtude disso sua aniquilação como intentada na cidade de Campinas demonstra um direito possessório a ser eliminado, ainda que o direito à segurança da posse seja direito posto assim como o direito de propriedade.

No Brasil, não se indeniza a posse, apenas a propriedade e as eventuais benfeitorias. O direito de morar ainda não é ressarcível em caso de perda, lesão ou ameaça, ou seja, a indenização ao direito de morar não é apreciada pelo Poder Público. Assim, embora o Estado reconheça como válida a norma que define a moradia como direito fundamental, esse mesmo Estado não reconhece o direito à moradia adequada no caso de famílias desalojadas, que ficam sem moradia e sem qualquer ressarcimento por tal perda, ainda que essa perda possa ser perfeitamente representada em termos monetários de modo a ser definido algum valor a título indenizatório. O fato de morar tem sido considerado irrelevante para fins de indenização, deixando-se claro que a moradia não é encarada como direito fundamental, fazendo-se letra morta da disposição constitucional que inclui a moradia entre os direitos fundamentais. (MASTRODI; ALVES, 2017, p.31, grifo nosso)

Já se observou neste estudo que a moradia, enquanto direito intrinsecamente relacionado à vida humana digna não deve ser interpretada como mera moeda de troca, com quantificação criada para fins negociais que não atendam sua finalidade. Porém, constitucionalmente considerada como direito fundamental, em caso de violação, mostra-se indispensável seu reparo que, neste caso, passa a ser monetário já que não há como "quantificar" uma noção de lar e identidade. Então, a base para fixação de uma indenização é orientada por aspectos materiais.

Continuamente aos elementos que compõem o direito à moradia adequada constam os serviços de saneamento básico, acesso à água potável, energia elétrica e coleta de lixo, de maneira que exista um mínimo de comodidade e conforto aliados à estruturação de serviços básicos, isto porque a moradia quando inadequada reflete problemas de saúde em seus moradores que, adiante, serão percebidos pelo

Estado como ônus econômico que, por sua vez, poderia ter sido prevenido com a adequação da moradia (LUNARDI, 2011, p. 306).

Nesta esteira, como o direito à moradia precisa alcançar a todos sem qualquer distinção, os custos com a morada não devem ser exorbitantes ao ponto de prejudicar outras necessidades vitais como, por exemplo, a alimentação. O aluguel social<sup>8</sup> pode ser citado como exemplo de política pública adotada pelo Estado para diminuir as despesas com aluguel das pessoas que necessitam de uma casa para morar. Conquanto, quando não for mais possível suportar o preço do aluguel as pessoas são realocadas no espaço urbano e tendem a integrar assentamentos irregulares ou viver nas ruas, pois no que tange à vida urbana

> as cidades como *locus* de produção e consumo, aí incluídos não só a habitação - mas também redes viárias, de água, esgoto e demais serviços coletivos, não esquecendo a terra urbana, suporte material que recebe essas e outras benfeitorias - passaram a expressar acirradas formas de segregação socioeconômica. (KOWARICK, 2000, p. 59)

Diante da segregação socioeconômica que posteriormente é verificada como segregação socioespacial9, as condições das moradias em localidades onde os moradores possuem baixa condição econômica tendem a apresentar sérias deficiências com relação à habitabilidade.

Esse elemento está tangenciado na capacidade do ambiente físico habitado de consagrar proteção e segurança, seja quanto aos fenômenos da natureza, como chuva, vento, neblina e, até mesmo com relação ao clima, esteja calor ou frio. Aqui se observa que os moradores de rua não possuem nenhuma forma de habitabilidade digna, pois que estão à mercê das variáveis externas sem expectativa de proteção por meio de abrigo.

<sup>9</sup> Conceito aprofundado no segundo capítulo deste estudo.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> De acordo com definição obtida na pagina online do Ministério Público do Estado do Paraná, o aluquel social consubstancia-se "em um recurso assistencial mensal destinado a atender, em caráter de urgência, famílias que se encontram sem moradia. É um subsídio concedido por período de tempo determinado. A família beneficiada recebe uma quantia equivalente ao custo de um aluquel popular." Não se trata, contudo, de um subsídio com valor idêntico em todos os municípios brasileiros. Veja-se, por exemplo, que conforme informação presente no site do governo do Estado do Rio de Janeiro, especificamente no departamento de Desenvolvimento Social, consta que o aluguel social é benefício com valor de até R\$ 500,00. Já no que concerne ao Estado do Paraná, há a instituição do Programa Família Paranaense por intermédio da Lei nº. 17.734 de 29 de outubro de 2013, a qual dispõe em seu artigo 15, §2º, que o aluguel social terá valor mínimo de R\$ 200,00 e o valor máximo de R\$ 400,00.

À vista disso, nas palavras de Leão Júnior (2014, p. 25) "a moradia deve ser adequada para habitação condigna à sobrevivência e existência da pessoa humana, assim, devemos excluir as moradias inadequadas, como aquelas úmidas, insalubres, perigosas, etc.;", desse modo, a moradia também carece de fornecer um ambiente que não seja prejudicial à saúde de seus moradores.

O direito à moradia adequada, nessa linha de pensamento, deve ser amplamente acessível a todas às pessoas, especialmente aos grupos vulneráveis, sendo o que Nelson Saule Junior (2004, p. 104) chama de "acessibilidade" e Carvalho, Ribeiro e Rodrigues (2016, p. 78) intitulam de "não discriminação e priorização" dos grupos vulneráveis como crianças, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, vítimas de desastres naturais, pessoas com HIV, entre outros grupos.

Conforme a estruturação do conteúdo do direito à moradia adequada há a necessidade de que sua localização seja também adequada para possibilitar contextos favoráveis à educação, à saúde, à utilização do transporte público, ao alcance de um emprego com

oportunidade de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fonte de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios e outras formas de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado; (CARVALHO; RIBEIRO; RODRIGUES, 2016, p. 79)

Quanto à educação, por exemplo, Lunardi (2011, p. 307) entende que uma moradia inadequada pode ocasionar prejuízos ao aproveitamento escolar, seja da perspectiva física ou psicológica, porque a distância das escolas públicas de lugares periféricos somados ao conturbado acesso ao transporte público, tendem a influenciar a mantença do estudo regular.

Nesse aspecto, Torres et al. (2008, p. 73) em artigo intitulado "Educação na periferia de São Paulo: como pensar as desigualdades educacionais?" traz a lume a performance escolar dos moradores de áreas pobres e periféricas, de maneira que no quesito tempo de permanência na escola foram verificadas variáveis territoriais relevantes diante do fato de que nas áreas de favela o Estado demonstra uma inabilidade para enfrentar a "pressão demográfica sobre as escolas", tanto em

virtude da rotina de vida da população local como em razão do processo de segregação:

Isso tende a ocorrer porque as escolas próximas a favelas e em periferias distantes tendem a ter maior pressão por vagas, muitas vezes adotando o chamado regime de quatro turnos (7 às 11h, 11 às 15h, 15h às 19h e 19h às 23h), o que tende a comprimir sobremaneira o tamanho da jornada escolar. (TORRES et al., 2008, p. 71).

Veja-se que o local onde a moradia está influencia até mesmo na existência ou não de desigualdades educacionais a ultrapassar precariedades locais e territoriais, em demonstração clara de que não basta apenas morar, é preciso morar com inclusão, ou seja, morar na cidade e não aquém dela.

Outrossim, a adequação cultural é o último elemento que compõe o direito à moradia adequada, estritamente ligada à expressão das pessoas ao exercerem seu direito de morar, atentando-se que

A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação (CARVALHO; RIBEIRO; RODRIGUES, 2016, p. 79).

Quanto às dimensões culturais da moradia, acrescenta-se também que "A expressão da identidade e da diversidade cultural da moradia deve ser apropriadamente assegurada na maneira como são construídas as moradias, nos materiais de construção usados e nas políticas em que se apóiam." (SAULE JUNIOR, 2004, p. 105).

Destarte, através dos elementos conjugados no Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à Moradia Adequada, é possível aproximar-se de um conteúdo objetivo do direito à moradia adequada ao mesmo tempo em que se apresenta como um parâmetro vasto, no sentido de salvaguarda do indivíduo, do conteúdo que pode ser traduzido como morar adequadamente e, por consequência, com dignidade, em reflexos ininterruptos ao valor humano.

#### 1.2 Moradias no Brasil

Ainda que o conteúdo do direito à moradia adequada seja o mais próximo de uma concepção de moradia digna, estatísticas brasileiras demonstram que há inúmeras deficiências que contornam a existência desse direito quando em exercício. Desde precariedades estruturais do ambiente da casa à análise de um déficit de moradias em paradoxo ao número de imóveis sem utilização, a apresentação do subcapítulo que ora se lê busca trazer a lume a realidade nas quais se encontram as habitações pátrias, propiciando-se uma visão ideal antes trabalhada com a noção de moradia adequada e, agora, uma visão real apresentada diante das desigualdades na condição do morar.

Nesta senda, a publicação "Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014" é uma pesquisa proveniente de parceria entre a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e o Centro de Estatísticas e Informações da Fundação João Pinheiro (FJP) que analisa, em âmbito nacional, o *habitat* em solo brasileiro, com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) 2013-2014, a partir de duas premissas.

A primeira delas é que "não se devem padronizar as necessidades de moradia para todos os estratos de renda", o que significa a utilização de parâmetros diferenciados para aferição da questão habitacional, considerando-se que a desigualdade e a hierarquização social implicam uma forma de investigação de maior complexidade e, ainda, a consciência de que "as necessidades do habitat, nesse sentido, não se limitam exclusivamente a um objeto material" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 13), em uma interação mais abrangente do que o ambiente propriamente físico.

Na pertinência da primeira premissa metodológica, a segunda está guiada essencialmente nas condições das moradias e não apenas em seu estoque, de maneira que o objetivo não é a realização de uma pesquisa fragmentada, com exclusividade para o déficit habitacional *stricto sensu* <sup>10</sup>, mas com propósito incorporador de situações subjacentes à moradia, como, por exemplo, a urbanização

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Uma análise apenas do déficit habitacional *stricto sensu* restringe-se à verificação quantitativa de moradias que precisam ser construídas para sanar uma deficiência estrutural que não observa a conexão de outros direitos fundamentais juntamente à moradia, mas somente averiguam a questão de forma setorial.

de assentamentos precários e a inadequação das moradias em uma correlação constante com outras esferas que não se limitem à casa por si só (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 14-15).

Em resumo, na ótica da metodologia e dos conceitos empregados pela FJP, compreende-se como déficit habitacional não só a falta de moradias a demandar a construção de novas casas, mas também as adversidades sociais e particulares de habitação identificadas em determinado tempo que afligem o exercício do direito de morar (2016, p. 17), sendo estas a i)habitação precária (domicílios rústicos e domicílios improvisados), ii)coabitação familiar (famílias conviventes, cômodo), iii)ônus excessivo com aluguel urbano e iv)adensamento excessivo de domicílios alugados (2016, p. 18).

Já a noção de inadequação de moradias conecta-se com dificuldades espelhadas na qualidade de vida dos moradores no que tange às peculiaridades internas do local de moradia, quais sejam: i)carência de infraestrutura urbana (acesso à energia elétrica, água, esgotamento sanitário e banheiro exclusivo), ii)adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios, iii)ausência de banheiro exclusivo, iv)cobertura inadequada e vi)inadequação fundiária urbana (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 17-18).

A exposição dessas observações gerais permite o aprofundamento do estudo sobre a ausência de moradias e suas deficiências na dimensão do território brasileiro. Sob tal aproximação, além dos números mostrarem-se como fundamentos de uma realidade na qual o direito à moradia é secundário e, por isso, a necessidade de alternativas que o protejam, salienta-se que na extensão do imaginário humano os números podem ser transmudados nas inúmeras vidas de pessoas que habitam sem dignidade pelo Brasil ou, ainda, que "moram" nas ruas.

Para tanto, a fim de que seja crível o entendimento adequado da pesquisa relatada, faz-se preciso a explicação de conceitos técnicos e objetivos trazidos pelo estudo, pois sem isso pode haver o surgimento de interpretações descontextualizadas que direcionarão sentidos dispersos ao trabalho, que sistematiza a coleta de dados em informações fidedignas tanto quanto possível.

Observa-se, desse modo, que o conceito de déficit habitacional empregado dimensiona duas vertentes: déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. O déficit por reposição de estoque liga-se à "depreciação dos domicílios", com referência aos domicílios rústicos, visto que não possuem paredes

de alvenaria ou madeira aparelhada, conforme conceito oriundo do IBGE, a traduzir insalubridade, desconforto e maior viabilidade de contaminação por doenças, a refletir também um limite para a vida útil de um imóvel (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 18-19).

Já o déficit por incremento pauta-se nos domicílios improvisados, na coabitação familiar e em tipos de domicílios alugados, quais sejam, "os fortemente adensados e aqueles em que famílias pobres (renda familiar até três salários-mínimos) pagam 30% ou mais de sua renda para o locador." (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 19).

Os domicílios improvisados são "todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem de moradia alternativa", como, por exemplo, "imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados e barcos e cavernas" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 19-20).

A coabitação familiar, enquanto déficit por incremento é um componente orientado por duas questões específicas incorporadas pelo IBGE a partir do questionário PNAD 2007: as famílias coabitantes, mas que afirmam ter o desejo de construir residências próprias são consideradas em déficit habitacional, porém, podendo existir uma "demanda reprimida" por questões econômicas; e as famílias residentes em cômodos que "são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco 11, entre outros." (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 20-21).

O adensamento excessivo de moradores, nesse aspecto, diz respeito aos "apartamentos e as casas alugados. Como, nesses casos, o inquilino não pode ampliar o imóvel nem vendê-lo para comprar outro maior, caracteriza-se a necessidade potencial de um novo imóvel para essas famílias." (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 21-22).

Essas são formas de déficit habitacional trabalhadas pela pesquisa e que posteriormente serão trazidas em números. Agora, passa-se à análise dos detalhes conceituais referentes às inadequações de moradia, nas quais não há "condições desejáveis de habitação" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 23).

-

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Termo utilizado para designar moradias coletivas e insalubres em menção histórica ao maior cortiço do Rio de Janeiro chamado "Cabeça-de-porco". Segundo informações disponibilizadas na página online do Museu do Amanhã, o nascimento dessa expressão remete aos anos 1880, de modo que o Cabeça-de-porco tornou-se famoso pela persistência de seus moradores em impedir as tentativas de desativação. A peculiaridade do nome encontrava respaldo no adorno do portal de entrada que possuía a cabeça de um porco.

Aponta-se, diante das diferenças metodológicas que, em oposto ao déficit, "os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos. Os resultados, portanto, não podem ser somados, sob risco de múltipla contagem (a mesma moradia pode ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios)." (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.23).

Cabe compreender quais são os critérios de inadequação: i) domicílios com carência de infraestrutura; ii) adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios; iii) problemas de natureza fundiária; iv) cobertura inadequada; v) ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 23).

No intuito de que a descrição dos principais conceitos das necessidades habitacionais seja fluida e de mais fácil visualização, expõe-se um quadro adaptado desenvolvido pela FJP (2016, p. 26) que aponta de forma resumida e sumarizada o que outrora se expôs como critérios de inadequação:

### Quadro 1 – Principais conceitos que envolvem moradias inadequadas

Carência de serviços de infraestrutura: domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fosse séptica e coleta de lixo.

**Densidade excessiva de moradores por dormitório:** quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório.

Famílias conviventes ou famílias conviventes secundárias: são constituídas, por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. Apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas em déficit habitacional.

Habitações precárias: conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional.

**Inadequação fundiária urbana:** situação onde pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.

Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva: domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo.

**Ônus excessivo com aluguel:** corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários-mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

Assim, observadas as especificações de metodologia, inicia-se, então, pelas estimativas do déficit habitacional para os anos de 2013 e 2014, apontando-se que o último estudo sobre a falta de moradias no Brasil e suas inadequações, proveniente da mesma Fundação, data do ano de 2011 e 2012, com sustentação nos dados do PNAD dos anos de 2007 a 2012, publicadas pelo IBGE.

Preliminarmente, em 2013 o déficit habitacional estimado era de 5,846 milhões de domicílios, ao passo que 5,010 milhões (85,7%) localizavam-se em zonas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 29).

Em 2014 há um aumento de domicílios em déficit habitacional correspondente ao montante de 6,068 milhões de unidades e, especificamente no que condiz ao déficit habitacional urbano no ano de 2014, houve uma ampliação para 87,6% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 29).

Isso demonstra que a questão da moradia urbana é válida diante da concentração de pessoas incorporadas nas cidades e as condições de suas moradias, quando as têm, evidenciando dificuldades de atendimento para toda a demanda populacional em condições dignas de existência.

Sob a perspectiva do déficit habitacional *versus* domicílios vagos, a publicação que ora se utiliza observa que em 2013 o Brasil possuía 7,230 milhões de imóveis vagos com 79% dos domicílios localizados em áreas urbanas e 21% em zonas rurais. Diante da somatória geral, 6,249 milhões estão aptos à ocupação, enquanto 981 mil se encontravam em construção ou em reforma (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 39).

De acordo com a FJP em 2014 (2016, p. 39) o número de domicílios vagos sobe para 7,241 milhões de unidades e desse total, 6,354 milhões são passíveis de moradia e 886 mil em construção ou reforma. Ainda em 2014, 79% dos domicílios vagos fazem parte do espaço urbano e 21% estão em área rural.

Assim, os domicílios vagos são aqueles definidos pelo IBGE como desocupados quando da data base da pesquisa, enquanto os domicílios fechados

são aqueles ocupados, porém, onde não foram encontrados moradores na época da pesquisa (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 39).

Pelo cruzamento dos dados expostos pode-se concluir que o número de domicílios vagos, independentemente de sua condição de uso, é maior que o déficit habitacional por si só.

Nasce a partir disso uma primeira conclusão: a problemática das moradias no Brasil não é uma questão de ausência de "espaço construído para morar", mas a forma pela qual a riqueza é distribuída e como a moradia é armazenada, dentre outras maneiras, a título de deleite individual de poder econômico transposto em propriedades sem função social.

Mais notável ainda é o fato de que 83,4% do déficit habitacional urbano, em 2013, concentrava-se entre as pessoas que têm faixa de renda de até três salários-mínimos. No ano de 2014, houve um aumento de referido déficit para 83,9%, sendo as regiões Sudeste e Centro-Oeste as mais deficitárias em 2014, respectivamente, 83,7% e 83,9% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 35).

Continuamente, na faixa de renda de três a cinco salários-mínimos o déficit habitacional urbano era de 9,9% em 2013 e 9,7% em 2014, com pequena redução quando comparado ao déficit na faixa de renda mais baixa (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 35).

Quanto aos domicílios em condições de serem ocupados ou em reforma, a FJP (2016, p. 41) acrescenta:

Domicílios em condições de serem ocupados ou em reforma constituem o estoque do mercado, uma vez que representam as unidades prontas e aquelas com potencial para serem habitadas no futuro próximo. Seria essencial poder identificar a que público as unidades vagas estão direcionadas, uma vez que o déficit habitacional atinge com maior intensidade as famílias de renda mais baixa. Especula-se que muitas dessas moradias não sejam adequadas ao perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido. (grifo nosso).

Extrai-se da citação anterior que moradias existem e em potencial para serem habitadas, contudo, talvez não condigam com a faixa de renda da população mais pobre, mesmo que seja o grupo com maior necessidade de ver seu direito efetivado.

Com relação ao déficit habitacional, o ônus excessivo com aluguel era maior nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Em 2013 o total foi de 2,533 milhões de habitações com gastos demasiados com aluguel (43,7%) e, em 2014, houve um aumento para 48,2% o que corresponde a 2,926 milhões (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 43).

A coabitação familiar constava no patamar de 32,6% (1,905 milhão) em 2013, passando para 31,5% (1,911 milhão) no ano de 2014. Já as habitações precárias eram 14,2% em 2014 (836 mil), sendo que 507 mil domicílios estavam na área rural. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 42).

O adensamento excessivo de domicílios alugados, por sua vez, era de 6,7% em 2013 (390 mil) e 6% (366 mil) no ano de 2014, ao passo que dos 366 mil adensamentos excessivos de domicílios alugados, 97,3% estavam na área urbana. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 43).

Para análise das incidências do déficit habitacional no Brasil por regiões, apresentam-se alguns pontos específicos de observação que podem ser conferidos junto ao gráfico elaborado pela FJP com base no PNAD 2013 e 2014 (2016, p. 44).

Nota-se que a coabitação familiar é maior nas regiões Norte e Nordeste, enquanto o ônus excessivo com aluguel tem mais prevalência nas regiões Sudeste, Sul e Centro – Oeste, justamente as regiões na quais o déficit habitacional urbano é profundamente percebido nas famílias de baixa renda (até três salários-mínimos).

Pela interpretação dos dados apontados, percebe-se que a porcentagem das habitações precárias também possui maior visibilidade nas regiões Norte e Nordeste, enquanto o adensamento excessivo é maior na região Sudeste.

Ainda quanto às inadequações das moradias, são exibidos outros percentuais brasileiros. Especifica-se que são contabilizados os domicílios que não se enquadram no déficit habitacional, são excluídos os domicílios rurais. São considerados apenas os "domicílios duráveis urbanos", de maneira que a contagem das inadequações não é somada sob possibilidade de dupla contagem. Nesse viés, a carência de infraestrutura é o critério com maior inadequação no país. Em 2014, eram 11, 275 milhões de domicílios carentes de, ao menos, algum tipo de serviço de infraestrutura (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.58).

A irregularidade fundiária é o segundo requisito com mais incidência no território brasileiro, contando com 1,888 milhão de unidades em 2014 e a ausência de banheiro exclusivo e cobertura inadequada são outros componentes de

inadequação de moradias que, em 2014, atingiam 236 mil domicílios e 938 mil domicílios, respectivamente. O adensamento excessivo, por último, constava em 958 mil domicílios em 2014, pertencendo 485 mil desses domicílios à região Sudeste. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 59).

Há estudo referente aos domicílios adequados no Brasil, de acordo com os critérios metodológicos do IBGE e da FJP. Neste tom, em 2014 havia 57, 937 milhões de domicílios urbanos adequados no Brasil, considerando que a região Sudeste é a que possui o maior número de domicílios adequados com 27,402 milhões. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 87).

A região Sul detinha 8,865 milhões de domicílios adequados enquanto as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste possuíam, respectivamente, 13,266 milhões, 3,790 milhões e 4,613 milhões de domicílios com adequação. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 87).

Pode-se concluir inicialmente que ainda persistem números expressivos acerca do déficit habitacional no Brasil, seja pelo déficit por depreciação ou incremento, bem como em virtude das moradias inadequadas, o que não causa espanto ao se pensar na existência de assentamentos irregulares e conflitos fundiários urbanos nas cidades brasileiras.

A partir da pesquisa apresentada enxerga-se o cenário brasileiro deficitário das moradias, o que não espanta a busca comum por um lugar na cidade que muitas vezes possui dono, mas não existe morada ou, se existe, resta desocupada. Na contraposição aparente entre moradia e propriedade, o surgimento de ocupações irregulares é um fato esperado, porém, pouco tolerado no seio social não atingido pela ausência do direito de morar adequadamente.

Adiante, então, mostrar-se-á com outros olhos a questão da moradia no Brasil através da lente de Dandara, uma ocupação irregular de luta e resistência em prol do direito à moradia de seus ocupantes, como forma de expressão pessoal e social identitária.

### 1.2.1 Dandara: uma identidade de "invasores" 12

Não só através das estatísticas é possibilitada uma real visão sobre a condição das moradias no Brasil e suas ausências. Os encontros entre Direito e Arte também alimentam outros olhares para situações idênticas que têm repercussão em variadas searas da existência, como exemplo a jurídica, moral, ética, educacional, social, cultural e humanística, como denota o documentário "Dandara: enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito".

Dandara representa luta e esperança. Trata-se de um documentário do ano 2013 com direção do argentino Carlos Pronzato que conta a história de uma ocupação irregular – situada em Belo Horizonte, Minas Gerais, em região nobre da cidade – denominada Dandara. Serão feitas algumas considerações sobre a forma de organização e de identificação enquanto comunidade vivenciada pelas pessoas que lá moram por intermédio da lente das câmeras em contextualização teórica.

A ocupação do terreno teve início no mês de abril de 2009, sendo que até julho do mesmo ano o terreno já estava completamente ocupado. A princípio 150 famílias participaram da tomada inicial do território e, com o tempo, novas famílias chegaram à ocupação, alcançando a proporção de 1.500 famílias, de maneira que se formou a comunidade Dandara (POLIFONIA PERIFÉRICA, 2013, s.p.).

A organização de Dandara pautou-se em duas frentes: a primeira delas como ocupação rururbana, pois além de buscar a solução do problema da ausência de moradias, também intentou que a divisão dos lotes entre os moradores tivesse uma área para agricultura familiar, com foco na geração de renda e na segurança alimentar (POLIFONIA PERIFÉRICA, 2013, s.p.).

Ressalta-se que a proposta deste subcapítulo é analisar a Ocupação Dandara na época do documentário, limitando-se ao que foi mostrado. Logo, não se intenta investigar e apresentar a situação da comunidade Dandara na atualidade correspondente a esta pesquisa.

Por intermédio do citado documentário é possível notar características próprias encontradas em ocupações informais organizadas, pois se por um lado

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Este subcapítulo tem referência expressa ao artigo "Dandara: um retrato das ocupações informais no Brasil e a possibilidade de solução dos conflitos fundiários urbanos por meio da mediação", especificamente no capítulo 3, cujo título é "Ocupação Dandara: conflito e união", publicado pela autora em coautoria com o Prof. Dr. Renato Bernardi nos Anais do V Encontro Internacional do CONPEDI Montevidéu – Uruguai. Direito, arte e literatura. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

existe o conflito pela posse da terra alheia, há em outra ponta a união das pessoas que ali convivem como comunidade que respeita as regras por ela instituídas e também que se identificam a partir do território comum em uso.

Destaca-se que o nome da ocupação faz menção a uma peculiaridade que talvez esteja relacionada ao fato do crescimento do empoderamento feminino, ao passo que a mulher é considerada "cabeça de família" em muitos contextos.

No caso das ocupações irregulares não é diferente e tal arte evidencia que o êxito da comunidade esteve associado à coragem das mulheres que mesmo sem os companheiros, foram com os filhos à procura de um local que permitisse o exercício do direito de morar.

Inicialmente chama-se a atenção para o nome da comunidade cuja intitulação "Dandara" faz jus à companheira de Zumbi dos Palmares, Dandara dos Palmares, heroína pouco lembrada em relação ao seu parceiro. Dandara, então, foi a representação feminina da força no Quilombo dos Palmares e continua a desempenhar tal inspiração na história do assentamento que ora se apresenta.

No entanto, não há como desconsiderar que as ocupações irregulares carregam uma "informalidade" simbolizada como "ilegalidade" que é transmudada da condição das pessoas no território para os indivíduos em si, ao ponto que a pessoa também é vista como irregular pela sociedade. Porém, a situação de assentados irregulares vivida pelas pessoas que se encontram em referida conjuntura não é criada e ocasionada por elas mesmas.

Há, em torno disso, a existência de preconceito associado ao estigma territorial dos habitantes, que tende a propiciar a fragmentação do seio social enquanto comunidade que atua coletivamente:

A estigmatização territorial origina entre os moradores estratégias sociófobas de evasão e distanciamento mútuos e exacerba processos de diferenciação social interna, que conspiram em diminuir a confiança interpessoal e em minar o senso de coletividade necessário ao engajamento na construção da comunidade e da ação coletiva (WACQUANT, 2005, p. 33).

Porém, "o 'crime' em questão – como em infinitos outros casos – é não obedecer ao planejamento, lócus onde se definem as formas permitidas – ou proibidas – de organizar o espaço" (ROLNIK, 2015, p. 173-174), trata-se de uma irregularidade criada pela ordem jurídica.

Assim, assimila-se que os denominados invasores são as próprias vítimas que diante da realidade miserável vivenciada em longo prazo sem qualquer perspectiva de melhora, em razão das poucas e insuficientes políticas públicas habitacionais e estruturais da cidade, vêem na ocupação de terrenos ou imóveis vagos a chance de efetivar o direito à moradia, ainda que não adequada, mas ao menos de consolidar uma vida com a expectativa de segurança e condição econômica de manter, possuir e ter um pedaço de chão.

Neste viés, Raquel Rolnik (2015, p. 172) ao relatar uma situação de ocupação elucida a transferência de geração para geração da "marca transgressora" fincada pelo estigma do território como se determinante fosse para condição humana:

Nesse relato estão presentes os ingredientes básicos que constituem este lugar: a transitoriedade permanente articulada ao estigma territorial. Apesar de ter nascido ali, assim como seu pai, avô e tataravô, Flávia é uma invasora e, portanto, uma transgressora. Mas a lei – e seu aparato – não está absolutamente ausente desse lugar. Pelo contrário: ele se constitui de camadas de legalidade permeadas por tensões de toda ordem

É como se os ocupantes fossem culpados pela própria condição de assentados oriunda do pouco mérito ou sorte que puderam obter na sociedade diante de um severo processo de seleção que condiciona a dignidade à capacidade econômica de adquirir bens de consumo necessários à vida, ou seja, "existe o estigma de ser pobre no seio de uma sociedade rica, na qual a participação ativa na esfera do consumo tornou-se condição *sine qua non* da dignidade social – um passaporte para a cidadania, mesmo entre os despossuídos (WACQUANT, 2005, p. 33).

Mas o documentário sobre a Ocupação Dandara impulsiona, ainda, outras abordagens sobre a simbologia da moradia em tais conjecturas, pautadas pelo vínculo e pela representação que a moradia possui em relação ao seu morador, bem como a noção de identidade territorial, vez que Dandara é a contraposição da cidade perfeita ou agradável.

Esclarece-se, a princípio, que do ponto de vista sociológico a noção de aglomerado habitacional e assentamentos irregulares ou precários não é sinônimo de favela. É como se a favela fosse um agrupamento de moradias aprimorado com a

criação de "um microssistema sociocultural próprio, organizado a partir de uma identidade territorial, fonte de um complexo de instituições locais que estabelecem interações particularizadas com as instituições da cidade" (BURGOS, 2005, p. 190).

Diante disso, Marcelo Baumann Burgos ainda aponta que um aglomerado habitacional pode transformar-se em favela na proporção em que desenvolve um modelo peculiar de comunicação com a urbe. Pode-se entender que uma ocupação irregular, inicialmente, não equivale ao termo favela, contudo, há a possibilidade de se tornar através do verbo "favelizar-se", desprendido da redoma espacial (material) para adquirir acepção transcendente com amplidão cultural e psicológica (2005, p. 190).

Interpreta-se, assim, que diante das características de organização da ocupação Dandara ela pode ser considerada uma favela, o que ecoa de maneira mais forte quando descrita como forma de luta e resistência para a realização do direito de morar. A identidade humana ali construída é distinta da cidade, orientada ao mesmo tempo por cantorias de reconhecimento único, a exemplo, "Ô Dandara, ô Dandara ó, a nossa luta aqui vale mais que ouro em pó", "Dandara é. Dandara é de luta.", bem como a seguinte:

Daqui não saio, daqui ninguém me tira.
Daqui não saio, daqui ninguém me tira.
Onde é que eu vou morar?
Eu não tenho paciência de esperar ainda mais com sete filhos, onde é que eu vou morar?

Há a construção de uma identidade originada na busca pela efetividade do direito à moradia em junção à dignidade no território, vez que pessoas diferentes e, possivelmente, desconhecidas, se unem em prol de objetivos comuns que podem beneficiar a todas, sem distinção. E é aqui que o contraste da globalização se mostra aparente com a cidade a sua volta.

Isto porque a condição humana, única e inerente a todos os seres humanos, ao invés de ser reafirmada e consolidada através de uma homogeneização que anula distâncias temporais/espaciais, as polariza ao criar diferenças emancipatórias e de significado. Algumas pessoas passam a escapar das restrições territoriais, dando sentido de extraterritorialidade a significados pertencentes à ideia de comunidade, ainda assim, despindo o território (físico) de sua potencialidade de "doar identidade" (BAUMAN, 1999, p. 25).

Dandara é então uma realidade contramajoritária, um organismo com vida própria dentro da cidade e ali nasce um olhar para o "outro" que a vida urbana não tem sido capaz de resgatar em razão dos moldes na qual se encontra consolidada. O papel do "outro" é reconhecido enquanto comunhão de forças em prol de um objetivo comum que reside na luta pelo direito de morar.

Diante desse espaço de pertencimento cria-se uma identidade com ele e a partir dele, para além de uma construção física no espaço geográfico, mas uma inspiração que envolve sentimentos com a casa, a comunidade e o entorno da casa, pois que tal direito não termina nos muros limítrofes da moradia e da rua:

O que um sujeito considera como sua casa pode ir além do teto e de suas paredes, sendo estendida até as ruas, bairro, os locais que, como a casa, carregam a familiaridade e a intimidade, assim como o sentido de abrigo e lugar seguro; que carreguem sua memória e que conectam o passado e o presente. A casa, dentro do contexto apresentado, passa a possuir um papel estruturante do ser humano. (ALMEIDA, 2015, p. 53)

Além da conquista de um espaço para morar, a comunidade Dandara identifica-se em si mesma pelo simbolismo que a ocupação para fins de moradia representou na vida de cada pessoa que se dispôs a participar de tamanha consolidação do território urbano. Por isso, na visão deste estudo, acredita-se que a moradia adequada, mais do que um teto, é uma casa almada, pois nela são enraizadas histórias e passagens de vida únicas.

Acresce-se a partir da pesquisa de Denise Lisboa de Almeida (2015, p. 118), sob o título "A casa almada: a experiência do reassentamento involuntário", o depoimento de uma entrevistada ao descrever o que sua casa, construída a capital afetivo e econômico da família representa para ela:

Eu gosto de tudo nela, porque eu, imagine, eu comecei a construir minha casa desde o chão. Eu que desenhei ela no papel, como que ia ser a minha casa, entendeu. Eu que puxei muito material pra fazer, eu que, sabe. É o que eu construí, é o meu mundo. Não tem. Que eu imagine outra coisa, o que ela representa pra mim...é a minha casa, o meu mundo, não adianta. Eu não me imagino assim, que nem eu te falei, eu não consigo me imaginar fora da minha casa. (grifo nosso)

A casa almada, dessa maneira, é uma extensão do indivíduo orientada na concepção de que o espaço possui e alimenta figurações do ser humano morador. Há a criação de um vínculo entre a pessoa e o ambiente. Constrói-se um ambiente psicológico condizente com acontecimentos e características pessoais que rememoram à morada. Morar está além de ter um teto, é a constituição de um local estranho em espaço de pertencimento.

A moradia, porém, não foi assim pensada durante toda a história brasileira e no subcapítulo seguinte ver-se-á que sua simbologia desde tempos passados é associada à capacidade econômica das pessoas que nela vivem. A miséria é quase um documento de identidade que se mantém presente até hoje e continua a determinar a configuração dos espaços urbanos.

## 1.2.2 Cracolândia em São Paulo: uma repetição histórica da exclusão 13

Olhos nos olhos sem dar sermão Nada na boca e no coração Seus amigos são um cachimbo e um cão Casa de papelão

(Criolo, Casa de papelão)

Se Dandara, uma identidade de invasores é a vivência plena de identidades humanas construídas no morar, a Cracolândia na cidade de São Paulo apesar de notada somente como área de venda e uso de crack, semelhantemente pode ser analisada sob o ponto de vista do direito à moradia e da construção de identidades humanas afetas ao ambiente, conforme se verá doravante.

No dia 21 de maio do ano de 2017 através de notícia veiculada pelo site do governo do Estado de São Paulo, sob o título "Polícia faz megaoperação na Cracolândia contra o tráfico", pode-se dizer que existe vasta controvérsia sobre a invasão não apenas no que tange ao tráfico de drogas e a utilização de entorpecentes, mas também pela invasão de pequenos barracos e prédios considerados como moradias pelos seus frequentadores.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Este subcapítulo foi originalmente publicado pela autora em coautoria com o Prof. Dr. Renato Bernardi em artigo sob o título "Estigmas territoriais urbanos: do direito à moradia adequada ao direito à cidade" na Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, e-ISSN: 2525-989X, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 18-33, Jul/Dez. 2017.

Acrescenta-se ainda que a ausência de uma estrutura social arquitetada por intermédio de políticas públicas repercutiu após a expulsão das pessoas da Cracolândia, visto que elas passaram a se abrigar em outros pontos da cidade.

Ainda que tais barracos não sejam considerados "moradias adequadas" aos olhos do Estado, dentro de uma perspectiva humanística e da concepção de que a moradia não é apenas materialmente concebida, a afetividade que une a pessoa ao ambiente no qual ela mora, traduz em si uma pessoalidade que é única e deve ser preservada como uma extensão da pessoa em suas mais completas peculiaridades.

No episódio, sob o fundamento do combate à mercancia de drogas, inúmeros barracos que podem ser entendidos na fórmula "barracos=moradias" foram destruídos sem a atenção devida dos direitos à moradia que ali se apresentavam, visto que cada indivíduo carrega consigo o direito de viver com dignidade e de ser respeitado em sua extensão.

Neste raciocínio adentra-se à compreensão legal contida na norma do artigo 150, §4º do Código Penal<sup>14</sup>, especificamente na Seção II – Dos crimes contra a inviolabilidade de domicílio.

A interpretação retirada da mencionada norma demonstra que os ditos "barracos" entendidos na interpretação desta pesquisa como moradias legítimas, também são considerados casa e, por via de consequência, domicílios diante da sistemática legal presente no código penalista.

Sob essa análise qualquer aposento ou compartimento habitado, seja para habitação coletiva ou individual ou, ainda, local não aberto ao público onde o indivíduo exerce profissão ou atividade está protegido de uma invasão arbitrária, constituindo, desta forma, um delito tipificado no Código Penal pátrio.

Dentre os outros pontos que passaram a ser ocupados na cidade de São Paulo consta a estação Julio Prestes, com posterior aglomeração na Rua Mauá, também em frente ao Memorial da Resistência, conforme informações retiradas da reportagem de Luiz Fernando Toledo, em matéria online do jornal "O Estado de São Paulo".

\_

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup>Art. 150 - Entrar ou permanecer, clandestina ou astuciosamente, ou contra a vontade expressa ou tácita de quem de direito, em casa alheia ou em suas dependências: § 4º - A expressão "casa" compreende: I - qualquer compartimento habitado; II - aposento ocupado de habitação coletiva; III - compartimento não aberto ao público, onde alguém exerce profissão ou atividade.

Em reportagem *online* do portal "G1 São Paulo", também há notícia de que grupos de usuários dispersos da Cracolândia passaram a ocupar um posto de gasolina durante a madrugada do dia 22 de maio, um dia após a operação, com permanência na Avenida Duque de Caxias.

Pela breve exposição fática mencionada tem-se a noção de que a tentativa de tratar um problema com fundamento no tráfico de drogas correspondeu à violação de outros direitos como é o caso do direito à moradia. Para o Estado havia a figura de desordem e ilegalidade nos barracos estabelecidos, mas para quem residia em tal local, independente do mérito da dualidade jurídica de legal e ilegal, pousava naquele espaço uma forma de morar ou, ainda, um tipo de moradia não usual ou pouco aceita.

Percebe-se, assim, um diálogo intertemporal na história brasileira, ao passo que referida ação, no presente, se assemelha às práticas higienistas do passado. O ponto reflexo dessa atuação é que a higienização do território apaga memórias, não reconhece contextos e destrói identidades que se vinculam àquele espaço de pertencimento sob o pretexto da disciplina e da ordem, da mesma maneira como ocorreu com a ideologia da higiene no Brasil iniciada em fins do século XIX:

Também a pobreza é associada às doenças causadas pela falta de higiene em moradias insalubres e aos odores exalados pelos ambientes propícios a propagações e manifestações perigosas de todo tipo, inclusive doenças contagiosas. [...] Geralmente, nesses ambientes, ocorre a degeneração do corpo físico e social. Um exemplo comum são os cortiços e as emanações de ratos, micróbios e contaminações perigosas do homem degenerado. (SOBRINHO, 2013, p.213)

É o que Margareth Rago, ao estudar a noção de cidade disciplinar no Brasil 1890-1930 (1985, p. 163-164), intitula de "desodorização do espaço urbano" como "gestão higiênica da miséria" que a princípio mostra-se como uma ação pontual, mas depois se converte constante e sistemática na produção das cidades brasileiras como, por exemplo, em São Paulo e no Rio de Janeiro a partir de transformações urbanas.

A autora descreve, então, que dentre essas transformações urbanas estavam propostas de embelezamento e desinfecção das cidades como a abertura de avenidas, calçamento das ruas, formação de novos bairros ou, ainda assim, da construção do Teatro Municipal, do alargamento das ruas do centro e do

ajardinamento do Vale do Anhangabaú na década de 10, em São Paulo. No Rio de Janeiro houve a demolição de quarteirões velhos, conscientização sobre saneamento, a abertura de novas ruas, entre outras medidas (1985, p. 164).

O ambiente urbano é remodelado na medida de seu distanciamento social em uma proposta alegórica de "política sanitarista de purificação da cidade" que, no caso, deveria ser "purificada" pelo afastamento daqueles que incomodavam, fosse pela pobreza, pela imundície da moradia, pelo aglomeramento excessivo em cortiços e favelas.

a ação dos higienistas sociais incide também sobre a moradia dos pobres, de acordo com o desejo de construir a esfera do privado, tornar a casa um espaço da felicidade confortável, afastada dos perigos ameaçadores das ruas e bares. Mas também a partir da intenção de demarcação precisa dos espaços de circulação dos diferentes grupos sociais. (RAGO, 1985, p. 164)

Na aferição dessa parte histórica brasileira, os higienistas sociais estavam orientados "Na ordem do discurso médico-sanitarista, a doença adquire a dimensão de problema econômico, político e moral, e a miséria se torna o novo veículo de contágio" (RAGO, 1985, p. 164).

Em complementação, Caldeira (2000, p. 214) aponta que o Estado de São Paulo criou o Serviço Sanitário, regido pelo Código Sanitário de 1894, apoio sob o qual os agentes do Estado passaram a realizar visitas nas moradias pobres, notadamente os cortiços, com o propósito de encontrar doentes e alimentar registros e estatísticas.

Como exemplo, o Decreto nº. 233, de 2 de março de 1894 estabelecia no Estado de São Paulo o Código Sanitário, cujo Capítulo V intitula-se "Habitações das classes pobres" e o primeiro artigo do capítulo, artigo 138, dispõe que "Deve ser terminantemente prohibida a construcção de cortiços, convindo que as municipalidades providenciem para que desappareçam os existentes". (sic)

O artigo 141, neste tom, observa que "As villas operarías deverão ser estabelecidas fóra da agglomeração urbana". (sic), a denotar que a mão-de-obra barata decorrente da industrialização não deveria estar integrada na aglomeração urbana, entenda-se na cidade em si, para serem margeados no intuito de não tornar feiosa a aparência da capital do Estado que estava por atrair investimentos.

A lei, diante disso, apenas formalizava algo já existente na realidade da época: o controle social fortalecido no distanciamento físico das elites com relação aos pobres, justificado pelo temor às epidemias que, traduzido à data corrente, é o temor ao crime (CALDEIRA, 2000, p. 214) na consequente dominação pelo medo.

O mal<sup>15</sup> deveria ser eliminado como uma praga fatal à vida urbana saudável já que as desventuras da população tendiam a surgir na miséria humana comportada na moradia que refletia e, ainda, reflete, conforme será possível notar com a segregação socioespacial vivenciada contemporaneamente, a indecência social da condição de miserável que ocasiona uma separação entre eu, tu, ele, nós, vós e eles.

Noutro momento, dada a promiscuidade e sujeira proliferada nas moradias pobres surge a "gestão 'científica' da habitação popular" como solução para a indisciplina, ou seja, a verdadeira preocupação não era a situação da moradia e suas ausências estruturais, mas

A preocupação que sustenta toda a discussão sobre o problema da moradia dos pobres está centrada muito mais na vontade de regenerar as classes populares decaídas, segundo a representação imaginária do poder, do que no sentido de responder funcionalmente ao problema habitacional. (RAGO, 1985, p. 189)

Permite-se deduzir a *priori* que o planejamento habitacional e urbano no Brasil foi pensado para cisão do convívio humano comum e igual. A habitação popular incorporou-se como técnica sanitarista de reabilitação moral enquanto a cidade precisava dividir seus habitantes em uma polarização do bem e do mal, sem possibilidade de contato e contágio.

A essência dessas informações é captada pela percepção de que a moradia, especificamente na década de 1930 quando ocorre o 1º Congresso de habitação com a participação de engenheiros, arquitetos, higienistas e sociólogos de todo o Brasil, é estudada como objeto de disposição disciplinar em "benefício" do povo pobre, marginal e descuidado O surgimento das habitações populares, portanto, não

\_

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Para Margareth Rago (1985, p. 164) "a 'casa imunda', o cortiço e a favela constituem focos onde se originam os surtos epidêmicos, os vícios e os sentimentos de revolta. E o mal deve ser extirpado pela raiz". A imagem denegrida do ambiente frequentado pela população pobre da cidade é transmudada para essa mesma população na medida em que ela é a representação da desordem e, por isso, figura-se como o berço do "mal" das cidades brasileiras.

foi uma questão de responsabilidade social e, sim, um controle territorial separatista exercido sobre os corpos das pessoas (RAGO, 1985, p. 188-191).

Em uma correlação da história e da atualidade é notável que o episódio da Cracolândia na cidade de São Paulo possui resquícios de uma autoridade higienista que precisa conter o contágio pela miséria, que não mais se restringe à penúria financeira para abarcar o medo, o incômodo do estranho, bandido, marginal e "drogado" e, talvez, uma cultura do ódio ao outro diferente de mim, que explana raízes também históricas.

A Cracolândia, dessa forma, além de ser um espaço denegrido e "mal utilizado" há sua ocupação por "homens degenerados", em uma corrosão física e social, exatamente como descrita no Brasil de outrora que se mostra tão atual quanto antes.

A "subutilização" dessa área urbana central na cidade de São Paulo, do mesmo modo que em outros lugares da cidade, continha barracos e imóveis improvisados que serviam como moradia.

A questão é que a desvalorização de seus frequentadores estendeu-se ao direito à moradia de cada qual, sem a preocupação de se fazerem políticas públicas municipais que ofertassem uma opção viável de moradia, a fim de propiciar reais condições de mudanças para aqueles que de lá foram expulsos.

# 1.3 Estado de Coisas Inconstitucional sob a ótica das não-moradias brasileiras<sup>16</sup>

O episódio da Cracolândia anteriormente abordado denota a existência de uma violação ao exercício do direito de morar justamente pelo desrespeito e pela não proteção, por parte do próprio Estado, da moradia daquelas pessoas.

Conquanto tal fato tenha se passado no Brasil entra-se em uma seara de construção jurídica acerca do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), teoria criada pela Corte Constitucional da Colômbia (CCC) em 1997.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Este subcapítulo e sua extensão são oriundas do artigo intitulado "Direito fundamental à moradia e a sentença t-025/2004 da corte constitucional da Colômbia: estado de coisas inconstitucional no Brasil" publicado em coautoria com o Prof. Dr. Renato Bernardi nos Anais do XXV Encontro Nacional do CONPEDI – Brasília/DF. Direitos sociais e políticas públicas III. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Para sua utilização neste trabalho realizaram-se adaptações em relação ao texto original.

O ECI consiste em uma violação constante e sistemática de direitos fundamentais, explicitamente ignorados pelo Estado que faz perpetuar uma situação de defloramento da dignidade humana arrastada no tempo, com estrito vínculo à inércia estatal de agir para a amenização ou desfecho da circunstância agressora.

No Brasil, por exemplo, em uma comparação sem pretexto metodológico de direito comparado, o Supremo Tribunal Federal (STF) através de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 347), reconheceu, liminarmente, uma violação generalizada dos direitos fundamentais dos presos e deferiu dois pedidos, dentre outros, requeridos pelo PSOL (Partido Socialista e Liberdade), que iniciou a ação.

A realização de audiências de custódia e a liberação de verbas do FUNPEN (Fundo Penitenciário Nacional) foram os dois pedidos concedidos em sede liminar. Diante de tal apreciação restou evidenciado na decisão da Corte brasileira que o caos do sistema penitenciário é responsabilidade do Poder Público em suas três funções – Legislativo, Executivo e Judiciário – o que importam "problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal" (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, p. 8).

Considera-se com o referido exemplo ocorrido no Brasil, que já houve o reconhecimento da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional em solo brasileiro no que tange à violação dos direitos dos presos. Todavia, é possível, ainda, tentar uma análise voltada para a Sentença T-025/2004 da Corte colombiana em relação ao direito à moradia, já que trata da população internamente deslocada<sup>17</sup>.

Mais do que isso, passa-se ao entendimento de que é possível a defesa do direito à moradia por meio do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil, no que concerne às violações ao direito à moradia adequada.

\_

Os deslocados internos são definidos pela ACNUR, agência da ONU para refugiados, como aqueles que "não atravessaram uma fronteira internacional para encontrar segurança, mas permaneceram em seu país natal. Mesmo se fugiram por razões semelhantes às dos refugiados (conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos), legalmente os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este governo possa ser a causa da fuga. Como cidadãos, elas mantêm todos os seus direitos e são protegidos pelo direito dos direitos humanos e o direito internacional humanitário".

#### 1.3.1 Sentença T-025 da Corte Constitucional da Colômbia

Anteriormente foi possível captar que o ECI relaciona-se com o atentado direto de direitos fundamentais básicos dos indivíduos, pois encontram firme vértice expositivo na dignidade da pessoa humana, dependente da garantia de direitos mínimos.

A decretação do ECI no sistema penitenciário brasileiro, bem como sua abordagem que agora seguirá em momentos de sólido contato com o direito à moradia concebido no Brasil e na perspectiva deste estudo, volta-se para a Sentença T-025 da CCC que aplica o ECI no caso dos deslocados internos do país.

Nesta direção, a CCC no ano de 2004, por intermédio da sentença T-025, rememorou a teoria do ECI, na qual, a partir da situação vivenciada pela população deslocada colombiana, sustentou julgamento no sentido da inconstitucionalidade do Estado em razão da sua omissão permanente frente a tal problemática, fundamentada na incapacidade estrutural do ente em arcar com a proteção dos direitos dos deslocados.

A partir de um sucinto estudo dessa decisão, no intuito de conhecer e entender as circunstâncias consideradas foi possível destacar o julgado, ainda que para fins metodológicos, em três partes. Em um primeiro momento verificou-se a situação fática vivida pela população deslocada e as consequentes respostas do Estado pela via administrativa. No segundo plano adentrou-se na teoria em si com a observação de seus requisitos e na última e terceira parte tratou-se de averiguar as consequências da aplicação da teoria do ECI.

Assim, de acordo com a sentença T-025/04 a realidade do deslocamento forçado na Colômbia é uma forma de violação de direitos que se agravou no tempo e atingiu inúmeros núcleos familiares, de modo que o Poder Público, através das instituições pertinentes, não procedeu às devidas adequações para proteger e efetivar os direitos básicos da população deslocada. Por essa razão, centenas de ações de tutela em prol de tais direitos começaram a ser intentadas pelas famílias afetadas, a contar 108 registros que envolveram ações interpostas por 1.150 núcleos familiares depois de não receberem atenção estatal.

Já dentre as solicitações feitas em âmbito administrativo constavam pedidos de ajuda financeira para habitação, bem como para consecução de projetos produtivos que melhorassem a situação de vida das famílias. Entretanto, foram

informados que tais reivindicações só poderiam ser alcançadas depois de ação judicial ou segundo a ordem determinada pela entidade de ajuda ou ainda pela impossibilidade de concretização, tendo em conta a insuficiência de recursos orçamentários para o cumprimento de todas as demandas.

Também se observou que referidas pessoas não foram corretamente orientadas para tentar acesso aos programas específicos dos deslocados que envolviam habitação, saúde e educação. Isso culminou por sua vez na adoção de procedimentos formais incorretos por parte dos interessados e, como resultado, prolongou-se o tempo de resposta do Estado, ainda que negatória de qualquer pleito.

Neste sentido, como as famílias se encontravam vulneráveis há um ano e meio e nada foi oferecido pelo Estado quando solicitado pela via administrativa, buscaram então o Poder Judiciário. Ocorre que, ao trazerem suas pretensões à jurisdição estatal, como, por exemplo, a proteção das terras que tiveram de abandonar e a continuação da ajuda humanitária de emergência, estas foram negadas pelos juízes de primeira instância sob alegações formais, focadas no direito como um fim em si mesmo.

Pode-se citar a título exemplificativo a alegação de que a associação dos interessados não continha legitimidade para propor citadas ações de proteção dos direitos da população deslocada; e igualmente porque a ação deveria ser dirigida, primeiramente, para a Red de Solidaridad, pois esta instituição seria responsável por incluir o peticionário no programa de ajuda pedido; e, também, no que tange à parte probatória do processo, a ausência de comprovação concreta de violação dos direitos humanos.

Diante do pequeno esboço fático e das respostas veiculadas pelo Estado apresentadas aqui é possível notar o descaso contínuo com a população vítima de deslocamento forçado na Colômbia que, na busca por ajuda para angariar a efetivação de direitos existenciais mínimos, prostaram-se invisíveis aos olhos do poder estatal enquanto garantidor dos direitos fundamentais mais básicos do indivíduo como a vida digna com saúde, liberdade, moradia, propriedade e alimentação, entre outros direitos.

Pontua-se que a sentença T-025/04 é clara ao expor que a omissão destinada à população deslocada incidia diretamente naqueles que mais carecem de

proteção, quais sejam, as crianças, os adolescentes, os idosos e as minoria étnicas, a acrescentar também que a maioria das famílias eram chefiadas por mulheres.

Com isso, vistos alguns dos motivos que ensejaram a decretação do ECI passa-se a considerar os elementos necessários que permitem sua determinação, mas antes disso faz-se importante informar que no caso colombiano a escassez de recursos foi constantemente assinalada como justificativa para as falhas de implementação das políticas públicas de atenção aos deslocados, o que envolveu a aferição de que o governo central daquele país destinava recursos financeiros inferiores às necessidades da política, a configurar breve comentário na decisão sobre o princípio da legalidade do gasto público e da alocação de recursos para proteção dos direitos fundamentais dos deslocados.

Tal verificação indica a indiferença do Estado desde o princípio da atividade estatal que é iniciada já na destinação orçamentária para o cumprimento das políticas públicas em favor da população deslocada. Denota-se com estes apontamentos que a decretação do Estado de Coisas Inconstitucional é resultado de um processo falho de políticas públicas tendencioso a não ser realizado em sua íntegra já a partir da elaboração do plano orçamentário.

Desse modo, existem fatores que determinam o ECI, sendo estes, a vulnerabilidade massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afeta um número significativo de pessoas; a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir direitos; a adoção de práticas inconstitucionais, como a incorporação das ações de tutela como parte do procedimento para garantir os direitos violados.

Outrossim, suscitou-se a pouca tomada de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias necessárias para evitar a vulnerabilidade dos direitos; a existência de um problema social, no qual, a solução compromete a intervenção de várias entidades, a requerer a adesão de um conjunto completo e coordenado de ações e um esforço orçamentário adicional importante; e o congestionamento judicial em razão do grande número de pessoas à procura da jurisdição.

Especificamente no que concerne à população deslocada, a confirmação do Estado de Coisas Inconstitucional é plausível dada a gravidade da situação de vulnerabilidade de direitos que enfrentava a população, bem como o elevado volume

de ações de tutela apresentadas pelos deslocados para obterem as diferentes ajudas e incrementos das mesmas.

Acrescenta-se que a vulnerabilidade de direitos afetava uma boa parte da população deslocada, em múltiplos lugares do território colombiano e que as autoridades não adotaram as correções necessárias, continuando a violação de tais direitos que não era imputada a uma única entidade, a contar que a violação dos direitos dos deslocados repousava em fatores estruturais que acarretavam a falta de correspondência entre as normas e os meios para cumpri-las, aspecto este que adquiriu uma especial dimensão quando se visou a insuficiência de recursos em meio à evolução do problema do deslocamento.

Destarte, deliberou a Corte pela declaração formal da existência de um ECI relativo às condições de vida da população internamente deslocada. Por via conexa, tanto as autoridades nacionais quanto as territoriais, dentro da esfera de suas competências, tiveram que adotar as correções necessárias para superação de tal estado de coisas.

Continuamente, foram posicionados deveres para as autoridades e para o Estado com a intenção de ser efetuado um maior controle na gerência e na execução das políticas públicas destinadas à população deslocada. Com isso a consequência da declaração formal do Estado de Coisas Inconstitucional está consubstanciada no fato de que as autoridades deveriam ajustar suas atuações no sentido de lograrem concordância entre os compromissos adquiridos nos mandatos constitucionais e legais e os recursos atribuídos para assegurar o gozo efetivo dos direitos dos deslocados.

Veja-se que a decisão que por ora se estuda não está a ferir a divisão dos Poderes, tanto é que há o respeito pelas prioridades já fixadas pelo Legislador e pelo Executivo e também pelo exercício das autoridades responsáveis por definirem seus próprios compromissos com a nação, porém, o que se exigia era a adoção da maior celeridade possível de meios corretivos necessários para remediar o chamado Estado de Coisas Inconstitucional.

Nestes moldes, a Corte Constitucional ordenou ao Conselho Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada pela Violência que procedesse à conferência das obrigações fixadas pelas autoridades competentes e o volume de recursos efetivamente destinados a proteger os direitos dos deslocados, sendo que a conclusão pelo não cumprimento da política estatal permitia ao Conselho a

redefinição pública de tais compromissos, depois de oferecer oportunidades suficientes de participação dos representantes dos deslocados, de maneira que as prioridades de todas as vítimas fossem realmente atendidas para o gozo efetivo de seus direitos mínimos.

Por esse mínimo de proteção a ser garantido entendeu-se que ninguém poderia ameaçar o núcleo essencial dos direitos fundamentais constitucionais das pessoas deslocadas, bem como a satisfação por parte do Estado quanto aos direitos à vida, à dignidade, à integridade física, psicológica e moral, à unidade familiar, à prestação de serviço de saúde urgente e básico, à proteção frente a práticas discriminatórias baseadas na condição de deslocamento e o direito à educação.

Ainda com relação à previsão de apoio para estabilidade socioeconômica das pessoas em condição de deslocamento, o dever mínimo do Estado era o de identificar, de forma precisa e com plena participação dos interessados, as circunstâncias específicas de sua situação individual e familiar, sua proveniência imediata, e as alternativas de subsistência dignas, no intuito de definir suas possibilidades concretas de empreender um projeto razoável de estabilidade econômica individual e o de participar de um projeto coletivo, como objetivo de que conseguissem subsistir autonomamente com seus familiares deslocados dependentes.

É interesante também lembrar que uma das pretensões dos deslocados ao ingressarem com ações individuais de tutela era exatamente a proteção da terra que tiveram de abandonar e, na sentença T-025/04 decidiu-se acerca disso como o direito ao retorno e ao restabelecimento.

Nos termos da decisão a Corte entendeu tratar-se de um direito mínimo ao qual as autoridades estariam obrigadas, a considerar as seguintes iniciativas: não impedir os deslocados de retornarem à sua residencia habitual ou em outro local, prover a informação necessária sobre as condições de segurança existentes no lugar de retorno, assim como o compromisso em matéria de segurança e assistência socioeconômica que o Estado deveria assumir para garantir um retorno seguro e em condições dignas.

Soma-se a isso a abstenção estatal de promover o retorno e o restabelecimento quando tal decisão implicasse na exposição dos deslocados como um risco para suas vidas e integridade pessoal e a necessidade de guarnecer apoio

necessário para que o retorno se efetuasse em condições de segurança, permitindo aos regressos a sobrevivência de maneira autônoma.

Depois de tais ordens a Corte fixou prazos para execução das atividades de proteção dos direitos da população em condição de deslocamento. Dessa forma, firmou um prazo de dois meses ao Conselho Nacional de Atenção Integral da População Deslocada para definir o nível de recursos que efetivamente se destinariam a cumprir as obrigações assumidas pelo Estado, sem que os direitos mínimos anteriormente mencionados fossem deixados de ser protegidos de forma oportuna e eficaz.

Dentre as ordenações veiculadas pela sentença consta também que dentro do prazo de três meses seguintes após a comunicação da decisão, o Conselho Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada pela Violência deveria adotar um programa de ações direcionadas para correção das falências e da capacidade institucional. Diante do prazo de seis meses ordenou-se ao Conselho, ainda, a conclusão das ações encaminhadas a todos os deslocados para gozarem efetivamente do mínimo de proteção dos seus direitos. Observou-se igualmente a responsabilidade das autoridades de colocar em prática tais iniciativas.

Nos casos em que fosse necessário redefinir prioridades e modificar alguns aspectos da política estatal para cumprir as ordens, se concederia ao mesmo Conselho um prazo de um ano para este efeito, durante o qual em toda situação se havia de respeitar os direitos mínimos identificados.

Afora os direitos mínimos de toda pessoa humana, a Corte também trouxe em sua determinação uma carta de direitos básicos peculiar dos deslocados: direito a ser registrado como deslocado, sozinho ou com seu núcleo familiar; conservação de seus dirietos fundamentais, necessitando de especial proteção do Estado; direito a receber ajuda humanitária imediatamente à produção do deslocamento e pelo período de três meses prorrogável por mais três meses, sendo que tal ajuda deveria compreender, no mínimo, alimentos essenciais e água potável, alojamento e habitação básicos, vestimentas adequadas, serviços de saúde e sanitários adequados; direito que lhe fosse entregue documento a creditar o indivíduo como inscrito em uma entidade de saúde, a fim de garantir seu acesso efetivo aos serviços médicos.

Registraram-se outros direitos como, por exemplo, o direito a retornar em condições de segurança a seu lugar de origem e sem que se precisasse obrigar o

regresso para alguma parte específica do territorio nacional; direito à identificação; direito à vaga em estabelecimento educativo se menor de quinze anos, de modo que tais direitos fossem imediatamente respeitados pelas autoridades administrativas, afinal todas as pessoas têm direito à justiça, à verdade dos fatos e à obtenção de reparação quando sofrerem um dano, tudo conforme a Constitutição. Na verdade, são direitos básicos que não necessitariam ser descritos e lembrados, mas dada a situação da grave condição dos deslocados precisaram ser postulados em sentença, ainda que a título de informação.

Pode-se dizer que a aplicação da teoria do ECI é um compromisso integrado dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo que ao dialogarem entre si permitem um planejamento adequado, agregador de efeitos na proteção e efetivação de direitos na realidade material.

No Brasil, a partir de uma verificação apurada da realidade, talvez seja possível utilizar o ECI como meio de defesa do direito à moradia adequada, pois em despejos forçados, na ausência de rede de esgoto e não existindo habitabilidade, como exemplos, ou na impossibilidade de concretização de qualquer dos sete componentes durante extenso lapso temporal a atingir grande número de pessoas, como ocorre nos casos dos assentamentos irregulares que por vezes podem desaguar em conflitos fundiários, há alta expectativa do Estado de Coisas Inconstitucional, tendo em conta que advém da omissão ou comissão conjunta do Legislativo, do Executivo e do Judiciário.

Diante dos argumentos trazidos é possível constatar que a moradia adequada, em relação ao Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à Moradia Adequada, do Comitê da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, é composta por sete elementos, quais sejam, segurança jurídica da posse, disponibilidade e infraestrutura de serviços, habitalidade, gastos razoáveis, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Nesse viés, o direito de morar pode ser afetado de inúmeras formas, sendo que uma delas é o deslocamento interno que ocorre dentro dos próprios países. Isso, em uma visão imediata, desrespeita o primeiro requisito da moradia adequada que é a segurança jurídica da posse e logo desencadeia a completa violação do direito à moradia.

Assim, conclui-se que o Poder Judiciário não pode desconsiderar a repercussão social e política de suas decisões. Deve ocorrer uma maior

aproximação entre as decisões prolatadas pelos magistrados e o Estado Social, através da superação de barreiras impostas pela hermenêutica tradicional.

Neste seguimento, depreende-se quanto à análise do julgado T-025/2004 que a questão orçamentária, vinculada à ideia de reserva do possível, quase a todo o momento é usada como justificativa para o descumprimento estatal de direitos prestacionais básicos como a saúde e a moradia. Seria talvez uma consciência cultural arraigada que acredita que os direitos de liberdade, como segurança e propriedade não exigem destinação de recursos financeiros.

Em outro momento percebe-se a oportunidade da população deslocada, interessada na solução do caso, de participar da elaboração de políticas públicas que visam seu atendimento, o que ocasiona por via reflexa um empoderamento social, de modo que os indivíduos passam a se posicionarem diante de seus direitos e buscar respostas alternativas, junto ao Poder Público e à comunidade, perfazendo uma interação que fortalece a democracia em âmbito real.

Em que pese a aplicação da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional possa ser vista como um ativismo judicial camuflado, não perde a validade como caminho viável a ser percorrido para a concretização de direitos que exijam investimentos progressivos, de modo que acaba por funcionar até mesmo como uma orientação e ajuda de organização ao próprio Estado na elaboração e escolha das políticas públicas que melhor atendam as necessidades da população.

No caso brasileiro, entende-se que o direito à moradia adequada acaba por ser violado desde o despejo forçado ainda que oriundo de decisão judicial que não contempla a função social da propriedade até a usurpação de estrutura que fazem das moradias ambientes precários. As pessoas que necessitam do direito de morar restam à mercê do Estado, na semelhança dos deslocados internos da Colômbia, o que inicia um pensamento voltado para a possibilidade de defesa do direito à moradia adequada no Brasil por meio do ECI.

Porém, é reconhecido que não se pretende a importação pura e simples da teoria ora apresentada, mas sua aplicação a partir da averiguação dos casos existentes no território brasileiro, de modo que o ECI se, por ventura, mostrar-se cabível, possa ser adaptado de acordo com as medidas pertinentes às peculiaridades do Brasil, tanto no que se refere às vítimas e suas condições quanto ao Poder Público.

## 1.4 Uma análise conjuntural sobre a função social da propriedade urbana<sup>18</sup>

"É uma cova grande pra tua carne pouca, mas a terra dada não se abre a boca. É a cota menor que tiraste em vida[...] é a parte que te cabe deste latifúndio. [...] é a terra que querias ver dividida [...] mas estarás mais ancho que estavas no mundo mas a terra dada, não se abre a boca".

(Morte e Vida Severina, João Cabral de Melo Neto em adaptação à música Funeral de um lavrador, Chico Buarque)

Ao se observar que o direito à moradia não é uma problemática específica do Brasil, mas trata-se de um direito humano em crise no mundo todo derivado de diversas ocorrências, como é o caso dos deslocamentos internos, por exemplo, vêse compreensível uma abordagem acerca das dificuldades da moradia em solo brasileiro e sua relação com o direito de propriedade.

Moradia e propriedade não são direitos antagônicos que se anulam ou possam ser simplesmente concebidos como inimigos de coexistência a causar uma dualidade bem-mal ou mal-bem, respectivamente.

O fato é que a questão fundiária no Brasil envolve esses direitos de maneira simultânea, acrescendo-se também o direito de posse e o direito à cidade, dentre outros em caráter de transversalidade. Assim, a terra, a moradia e a cidade, por mais estranho que denote, possuem uma dialética natural.

Não há como morar sem possuir, mas há como morar sem ser proprietário, da mesma forma como o proprietário pode não morar, porém, enquanto dono ele possui relação com a terra urbana e com a cidade na qual sua propriedade integra.

.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Parte deste subcapítulo teve seu texto retirado do artigo "Sobre a possibilidade de aplicação da mediação em conflitos fundiários urbanos", especificamente com relação ao capítulo I, escrito pela acadêmica em coautoria com o Prof. Dr. Renato Bernardi e apresentado no III Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito no Centro Universitário Eurípedes de Marília, UNIVEM, Marília, 2017.

O morador, muitas vezes, não é o legítimo proprietário, contudo, em nivelamento idêntico, possui o direito à moradia, de posse e à cidade, na esteira da proporção do direito à propriedade.

Essas ponderações apontam para uma convergência lógica inicial: não há que se falar na hierarquia entre tais direitos diante da técnica jurídica presente, visto que o direito de propriedade ainda que originado e considerado absoluto por longos anos, não mais possui essa característica.

A partir dessa nova significação ou, no entendimento de Andrade (2014, p. 105) da função social como "releitura" da propriedade, tentar-se-á estabelecer um diálogo entre os direitos e o próprio Direito com referência à atuação do Poder Judiciário.

Mas para isso não se pode pretender o isolamento dos direitos da realidade em que eles existem, pois como aponta Bertolt Brecht *apud* David Harvey (2013, s.p.) faz-se necessária "A compreensão do caso particular e a compreensão do conjunto, apenas lições da realidade podem nos ensinar como transformar a realidade."

Diante do complexo entendimento entre as incompatibilidades e intersecções do estado fático vivo e das letras estáticas da lei, busca-se uma abordagem contextualizada que permita o desenvolvimento de um "pensamento multidimensional" o useja, não estanque em núcleos fracionados do saber com a proposta de "enfrentar o emaranhado (o jogo infinito das inter-retroalimentações), a solidariedade dos fenômenos entre eles, a bruma, a incerteza, a contradição." (MORIN, 2015, p. 14) como forma de alçar diferentes perspectivas para a renovação do conhecimento.

Embora tenha sido afirmado que a moradia e a propriedade são direitos iguais sem disposição hierárquica, não há como desconsiderar que o contexto histórico mundial da propriedade a tenha sagrado como representação de poder e *status* social<sup>20</sup>. Até hoje esse simbolismo é reconhecido nas decisões judiciais:

alguns valores e algumas normas são historicamente mais forte que outros. Por exemplo, é muito difícil encontrar decisões judiciais que

<sup>20</sup>Não se pretende traçar um escorço histórico sobre o direito de propriedade, mas apenas apresentar sua aparição legal vigente em uma análise conjuntural com outros direitos.

-

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> O pensamento multidimensional faz referência à ideia do pensamento complexo desenvolvida por Edgar Morin. De acordo com o autor um objeto de estudo não pode ser fragmentado de seu contexto, de seu arcabouço anterior e do que pode vir a ser (2015, p. 7).

deem prevalência ao direito de moradia quando em colisão com o direito de propriedade, e ambos os direitos são direitos fundamentais igualmente constitucionalizados. (MASTRODI, 2014, p. 589)

O direito de propriedade está incutido na noção de poder sobre a terra como algo absoluto, que não exige uma "prestação de contas" para além da fronteira do "meu". Sem contar a simbologia do mérito difundido no trabalho e em conquistas progressivas que fazem parte da glória comum para alcançar o "direito de propriedade" que enseje o exercício do morar.

Assim, "questões de justiça são indissociáveis de concepções divergentes de honra e virtude, orgulho e reconhecimento. Justiça não é apenas a forma certa de distribuir as coisas. Ela também diz respeito à forma certa de avaliar as coisas." (SANDEL, 2012, p. 322-323).

Referida linha de pensamento é corroborada por Libório (2016, p.110) ao apresentar suas conclusões sobre o direito urbanístico em juízo, especificamente ao estudar acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo conclui que

Nos casos de conflito entre direitos, incluindo direitos fundamentais como direito à moradia e meio ambiente, ou ainda direito à moradia e direito à propriedade, observamos que a argumentação jurídica sobre a prevalência de um direito sobre o outro é mais recorrente do que a ponderação entre os direitos envolvidos;

Há uma notável prevalência de um direito sobre o outro, culminando na anulação daquele historicamente mais fraco sob o tom de uma argumentação jurídica consolidada na tradição da força.

Acerca da função social da propriedade e sua aplicação, a CF prevê no Título II "Dos direitos e garantias fundamentais", Capítulo I "Dos direitos e deveres individuais e coletivos" na norma inserta no artigo 5°, inciso XXIII que "a propriedade atenderá a sua função social".

De acordo com Lombardi (2014, p.87) em interpretação aos ensinamentos de Frederico Antonio Veigas de Lima, o que é social (coletivo) é anterior ao homem (indivíduo), ao passo que o desenvolvimento e fortalecimento do homem enquanto indivíduo se deu pela existência do coletivo, logo o aprimoramento do indivíduo não ocorre simplesmente de sua existência, mas vincula-se a uma pré-existência do social.

Por esse ângulo a Constituição de 1988 determina um compromisso social e passa a conduzir o direito de propriedade por um duplo aspecto: por um lado persiste o "condicionante privado" de direito fundamental de natureza individual (direito subjetivo); por outro há o "condicionante publicista" insuflado de interesse público (direito público) (ORRUTEA, 1998, p. 118).

Desse modo, Melo (2012, p. 71) entende ser necessário "um conhecimento profundo do sentido de propriedade, não apenas em acepção jurídica, mas também do fundamento societal, a fim de, inclusive, melhor aproveitar a possibilidade aberta do texto constitucional para a mudança social".

Contudo, apesar de a moradia ser um direito social e a propriedade ser um direito de liberdade, de maneira que a liberdade só é exercida pela concepção anterior do social, Pagani entende que a função social da propriedade tem guarida tanto no direito à moradia quanto no direito de propriedade, pois a utilização de um imóvel para moradia realiza a função social da propriedade e, a partir dessa plena concretização

é possível de ser efetivado e, ao efetivar-se, assegura-se aos cidadãos, ainda que desprovidos de renda e não-proprietários, o direito a viverem em cidades sustentáveis que proporcionem o acesso ao direito social à moradia adequada, via de regra o direito à cidade formal. (2009, p. 190)

Nesta dialógica os direitos se constituem, pois o desenvolvimento da função social da propriedade é imprescindível para a existência de cidades sustentáveis, também orientadas por um compromisso social e pelo resgate, mais do que urgente, da dimensão humana no meio ambiente urbano. No entanto, percebe-se que

na prática, muitas vezes se esquece de que a moradia é um direito humano fundamental. Trata-se a moradia como se ela fosse apenas uma mercadoria, um bem acessível apenas àqueles que têm condições financeiras de custear seu preço. Daí a importância de o discurso jurídico fazer essa lembrança: moradia é direito personalíssimo. É direito humano fundamental, acessível e garantida a todos. (SERRANO JÚNIOR, 2012, p. 61)

A quantificação da vida humana por meio de bens essenciais à sobrevivência digna que apenas são usufruídos a partir de um preço limita a

propulsão dos direitos sociais, não sendo diferente com o direito à moradia que, ainda, torna-se automaticamente vinculado à propriedade ou ao aluguel.

Mas como dimensiona Serrano Júnior no trecho a pouco transcrito é cabível ao discurso jurídico evocar a moradia como direito personalíssimo, humano e fundamental, com garantia indistinta. Não se está a consolidar uma polarização de ideologias, visto que a vida não alcança tamanha simplicidade, mas em entender que independentemente de convicções políticas, todos continuam a ser pessoas que precisam morar.

Notadamente, os fatos se mostram diversos da escrita legal e, por mais que a propriedade seja relida a partir de uma função social que, adiante, ver-se-á reafirmada em vários momentos no Estatuto da Cidade, há uma pré-estruturação "projetada" ao discurso jurídico, já que a "lógica mercantil deixa de compreender o pluralismo político e sociológico presente na sociedade, [...] limitando-se à retórica da igualdade formal [...], que, no âmbito do discurso proprietário, revelam-se de forma bastante contundentes" (KOZICKI; GIAMBERARDINO, 2010, p. 35).

Por esse viés, as remoções forçadas são concretizadas, muitas vezes por atos do Poder Público, mas também por decisões judiciais, afinal, como aponta Piovan (2015, p.119) ao analisar a atuação do Judiciário em processos de reintegração de posse no centro da cidade de São Paulo, observa-se que

A maneira com que o Poder Judiciário tem enfrentado os conflitos envolvidos nas ações de reintegração de posse tem potencial de retroalimentá-los, ou seja, um processo de reintegração de posse que é resolvido de modo a não considerar a violação do direito à moradia dos réus proporciona sua retirada do imóvel ocupado de maneira inconsequente, expondo os ocupantes à necessidade de realizar nova ocupação para escapar da iminente situação de rua, o que farão de maneira dispersa, disseminada. Além disso, como o Poder Judiciário também não se preocupa em incentivar os proprietários e possuidores a fazer com que seus imóveis cumpram sua função social, acaba permitindo que sejam realizadas estratégias de especulação imobiliária que aumentam o déficit de moradia. (grifo nosso)

Ao direcionar a pesquisa para a cidade de São Paulo torna-se possível a utilização de dados sobre remoções forçadas oriundos do Observatório de Remoções, cujo relatório final de projeto analisou a cidade de São Paulo, bem como os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá do ano

de 2015 ao ano de 2017, tendo a coordenação de Raquel Rolnik, Karina Leitão, Francisco Comaru e Regina Dulce Lins.

Assim, o objetivo principal do mapeamento realizado pelo Observatório de Remoções que adiante será brevemente estudado quanto às reintegrações de posse, "é possibilitar a visibilidade de processos coletivos que implicam no desalojamento de pessoas e famílias de seus locais de moradia." (2017, p. 6), por isso entende-se que suas estatísticas permitem uma articulação com o objeto desta pesquisa.

O artigo utilizado neste momento e que compõe o relatório final de projeto do Observatório de Remoções é de autoria de Luciana Bedeschi, Stella Paterniani, Raquel Rolnik, Regina Lins, Gabriel Negri, Ana Carvalho e Bruno Oliveira. Desse modo, por uma questão metodológica que normatiza a não escrita do nome de todos os autores de um trabalho quando forem mais do que três, optou-se por colacionar essa informação completa no texto.

Na data de 30 de setembro de 2016 foram totalizados 868 casos de ameaças de remoção e remoções parciais nas cidades de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá. Entre remoções e ameaças, 709 casos concentravam-se em São Paulo (82%) e 159 estavam distribuídos nas cidades já mencionadas (18%) (2017, p. 10).

Dos 868 casos, o Observatório (2017, p. 11-18) obteve informação sobre o número de famílias afetadas entre ameaças de remoção e remoção em si de 710 comunidades, determinando segundo o cálculo desenvolvido que quase 288 mil famílias foram atingidas de alguma forma e, a partir da estimativa que a média da família brasileira é composta por 3,3 pessoas (censo 2010 – IBGE), pode-se dizer que quase um milhão de pessoas foram afetadas por ameaça de remoção ou remoção em São Paulo e nas cidades do ABC.

Ainda, considerando os 868 casos, 706 (81%) são casos de ameaça de remoção, enquanto 94 (11%) são casos com a remoção total de famílias e, 68 (8%) são remoções com efetivação parcial. No aprofundamento do estudo, a fim de entender as motivações que culminaram em situação de ameaça e remoção, o Observatório consolidou algumas verificações (2017, p. 13), adaptadas no gráfico seguinte.

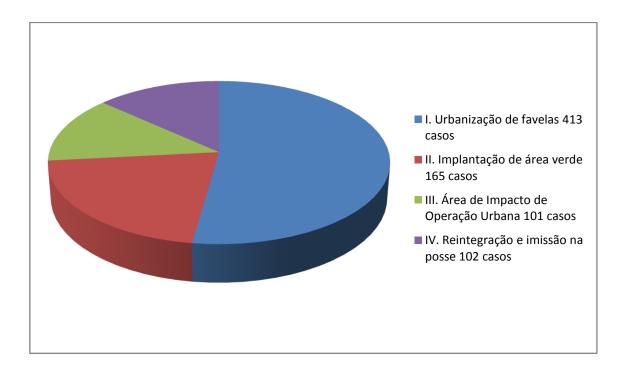


Gráfico 1 – Principais motivos de ameaças e remoções

No total, a motivação das ameaças e remoções também inclui em V. Obra de Infraestrutura com 23 casos (3%), VI. APP/APA (Área de Proteção Permanente/Área de Proteção Ambiental) com 24 casos (3%), VII. Área de risco com 20 casos (2%) e VII. Faixa de domínio de rodovia com 20 casos (2%) (BEDESCHI et al., 2017, p. 13).

Preferiu-se dar destaque para os quatro principais motivos que incluem, em quarto lugar, a reintegração de posse e a imissão na posse, o que doravante será contextualizado, no intuito de se articular em específico com este subcapítulo, ao retratar as dimensões de conflitos envolvendo a posse e a propriedade em acepções voltadas ao Poder Judiciário.

Com relação aos 102 casos da quarta motivação constam 97 situações de reintegração de posse e cinco situações de imissão na posse. Neste sentido, a pesquisa do Observatório de Remoções contou, ainda, com uma busca, por meio do Sistema E-Saj (Portal de Serviços do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo), de registros de sentenças com determinação de despejo considerando as cidades mapeadas. (BEDESCHI et al., 2017, p. 18).

Diante dos resultados alcançados viu-se que as ações possessórias, sem contar a determinação de despejo por ausência de pagamento, "o que o nosso mapeamento também revelou, a partir dos informes dos movimentos de moradia: um

expressivo volume de conflitos possessórios (individuais e coletivos) no centro da cidade de São Paulo." (BEDESCHI et al., 2017, p. 21).

Isso demonstra, mais uma vez, que a propriedade subutilizada, como, por exemplo, no centro da cidade de São Paulo é uma reafirmação do caráter histórico e quase "supremo" do valor do direito de propriedade, mesmo que não cumprida uma função social, em deturpação do direito à moradia, já que o alto custo de vida e a impossibilidade de conquista de outras formas do exercício de morada resultam em ocupações que acabam por originar conflitos pela posse e pela propriedade da terra urbana.

Portanto, o palco dos conflitos possessórios é a cidade em suas mais diversas inter-relações com as pessoas e com a criação de espaços dentro de uma disposição territorial que permite observar o ser humano e o meio ambiente urbano em mútuas ações, tanto de aproximação quanto de distanciamento social que compreendem um desaguar de humanidades esquecidas.

# CAPÍTULO II – VIDAS URBANAS E O DIREITO À CIDADE: O SER NO ESPAÇO E O ESPAÇO NO SER. SEGREGAÇÃO, PODER E CONFLITOS

"Nas cidades a vida é mais pequena Que aqui na minha casa no cimo deste outeiro. Na cidade as grandes casas fecham a vista à chave, Tornam-nos pequenos porque nos tiram o que nossos olhos Nos podem dar E tornam-nos pobres porque a nossa única riqueza é ver." (Alberto Caeiro)

No capítulo anterior tratou-se do conteúdo do direito à moradia na perspectiva da moradia adequada em relação intrínseca com a dignidade da pessoa humana como fundamento basilar da Constituição Federal de 1988, utilizando-se dados e exemplos da realidade brasileira.

A ideia constituída na tratativa inicial foi orientada pela necessidade de delimitação do conteúdo do direito à moradia para que não seja confundido ou reduzido à mercadoria com finalidade puramente econômica. A partir da materialidade acerca do direito de morar, busca-se situá-lo no ambiente urbano neste contexto da leitura.

Crê-se que uma abordagem amadurecida da proteção do direito à moradia em conflitos fundiários urbanos que ocorrerá em momento ulterior, carece de passar por entendimentos sistematizados que analisam o direito à moradia adequada na compreensão do direito à cidade, pois a moradia urbana insere-se na cidade e dela faz parte, assim como a propriedade. Por isso, são direitos em diálogo.

O ambiente urbano tem adquirido destaque com o transcorrer dos anos, principalmente ao influenciar a forma como as pessoas passaram a viver e remodelar suas relações interpessoais sob a condução da industrialização intensificada e do avanço tecnológico.

Sob o aporte informativo da publicação "World Cities Report 2016" (p.1) oriunda da Un-Habitat (Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos), um pouco mais da metade da população mundial reside em áreas urbanas, o que equivale a 54% e focaliza o imprescindível papel das cidades.

Se antes a vida era mais difícil ou sofrida e as dificuldades territoriais da distância e da ausência de comodidade mostravam-se constantes, a cidade atual

propicia uma gama de facilidades.

Os mais variados tipos de comida são encontrados no mercado ao lado; a academia oferece um espaço para o exercício físico que o tempo de trabalho, muitas vezes, não permite realizar ao ar livre; o mostrador das lojas contempla todos os gostos, estilos e condições econômicas. Tudo está à disposição.

O transporte público, o táxi, o uber ou o carro próprio levam ao local necessário, não sendo preciso caminhar ou utilizar-se de meios de locomoção arcaicos como uma charrete ou uma carroça. A vida pulsa em outra velocidade cuja rapidez diminuiu o tempo para concretude de atividades, mas inflamou as problemáticas do convívio entre pessoas complexamente interligadas.

Os contatos humanos tendem a ser superficiais e pró-forma na existência de uma aproximação socialmente programada e estruturada no modo de vida cunhado pela facilitação tecnológica e pelas possibilidades que o espaço oferece em compensação ao valor do tempo na realização de tarefas.

No entanto, toda essa vida urbana é consumida à sombra de um desgaste social insuflado pelo imediatismo fugaz de "ser" e "ter" em meio à cidade, na acentuação concreta de desigualdades mais intensas quanto à superficialidade da condição.

Sobre esse cenário desigual Bauman (1999, p. 81), ao discorrer sobre a "epidemia da fome", faz observações voltadas para a pobreza através do entendimento de que a equação "pobreza=fome" é tão mais profunda quanto se possa imaginar justamente porque está além da falta de comida, mas reúne uma série de deficiências nas "condições de vida e moradia, doenças, analfabetismo, agressão, famílias destruídas, enfraquecimento dos laços sociais, ausência de futuro e produtividade".

Em complementação à lógica baumaniana exemplos da desigualdade no Brasil podem ser apresentados a partir do relatório "A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras" escrito por Rafael Georges, coordenado por Katia Maia e publicado em setembro do ano 2017 pela Organização Não-Governamental (ONG) Oxfam Brasil<sup>21</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup>A ONG Oxfam Brasil possui dentre suas áreas temáticas de atuação "Desigualdade nas cidades: juventude, gênero e raça", pois acredita que "As desigualdades minam direitos individuais e coletivos e inibem o desenvolvimento de democracias inclusivas. O poder político se concentra nas mãos de poucos, enquanto pessoas que vivem em condição de pobreza, especialmente mulheres e negros e negras, têm acesso limitado a processos de tomada de decisão política.", conforme retirado do site da Organização.

Essa publicação faz apontamentos sobre a distribuição de renda e de riqueza e a oferta de serviços essenciais. Diante do assunto em exposição, opta-se por apresentar dados sobre a distribuição de riqueza e a abrangência de serviços essenciais para sobrevivência digna.

Assim, quanto ao patrimônio não financeiro, ou seja, terras, imóveis, entre outros bens, a distribuição de riqueza denota uma concentração imobiliária, isto porque na cidade de São Paulo, por exemplo, 1% dos proprietários (22.400 pessoas) concentra 25% de todos os imóveis registrados na urbe, o que implica 45% do valor imobiliário municipal (R\$ 749 bilhões) (GEORGES; MAIA, 2017, p. 32-33).

Como desfecho, "Considerando somente estes dados, estes proprietários possuem, em imóveis urbanos, uma média de R\$ 34 milhões por pessoa, em torno de 600 vezes a média nacional de distribuição de patrimônio." (GEORGES; MAIA, 2017, p. 33). Isso aponta para complexidade do problema fundiário urbano no Brasil para além da superficialidade de sua condição, a demonstrar que a legítima estrutura de terras agrupa-se em poucos proprietários.

Ainda quanto aos serviços essenciais diagnostica-se que o acesso à água potável possui cobertura de 94% entre os 5% mais ricos, porém é reduzida para 62% quando relacionada aos 5% mais pobres; já a cobertura de esgoto alcança 80% dos 5% mais ricos e decai para menos de 25% se considerados os 5% mais pobres. A exceção volta-se para a energia elétrica com ampla extensão entre as camadas populares (GEORGES; MAIA, 2017, p. 34).

As referidas discrepâncias alarmam para a necessidade de uma função social que não só acompanhe a propriedade, mas que também seja amplificada para incorporar todo ambiente urbano em uma função social. Por conseguinte, em outubro de 2016, como forma de estabelecer diretrizes de atuação para a construção de cidades mais justas, ocorreu em Quito, no Equador, a Habitat III em continuação à Habitat I e II já descritas no capítulo anterior deste estudo.

Em tal oportunidade foi criada uma Nova Agenda Urbana, cuja pauta concentra um plano de implementação que deve servir como instrumento fundamental para governos nacionais, subnacionais e locais, bem como a todos os envolvidos, para um desenvolvimento urbano mais sustentável, inclusivo e menos desigual (2016, p. 13), conforme será investigado ao longo deste capítulo.

Com isso, propõe-se uma análise das cidades sob três perspectivas: segregação, poder e conflitos. A segregação vista como limites socioespaciais, o

poder tido como forma de dominação do território pelo medo do "outro" e da condição econômica capaz de propiciar a fruição de bens e os conflitos enquanto característica do convívio comum até se entranhar nos conflitos fundiários urbanos.

Uma noção acerca do que é o direito à cidade e breves considerações sobre o Estatuto da Cidade serão abordadas em meio à regulamentação da política urbana brasileira, bem como uma reduzida análise do programa "Minha Casa, Minha Vida" em uma proposta heurística. Posteriormente, tratar-se-á dos conflitos fundiários urbanos como uma expressão de controvérsia vivenciada no espaço da urbe.

## 2.1 Uma interpretação sobre a cidade

Afigura-se grande, pequena, metrópole ou megalópole, de todos os tamanhos e características, com muitas ou poucas pessoas, menos ou mais carros e meios de transporte, entre outras observações que podem ser traçadas quando a cidade se torna um objeto de estudo.

Sua compreensão pode ser estudada sob o olhar de diversas Ciências e, por isso, busca-se apresentar a cidade a partir de três perspectivas: a cidade *de* segregação, a cidade *como* poder e a cidade *em* conflitos, a fim de contemplar uma visão multidisciplinar com a Antropologia Urbana, a Sociologia, a Arquitetura, a Geografia e a Ciência Jurídica.

São teses e concepções articuláveis que manifestam uma completude para o entendimento da cidade como palco de conflitos fundiários ao proporcionar uma visão amplificada sobre questões que deságuam nessa divergência.

# 2.1.1 A cidade de segregação<sup>22</sup>

A cidade de segregação pode ser definida como uma cidade com fronteiras socioespaciais. É pensar o território fragmentado por diferenças socioeconômicas que sufragam uma divisão de semelhantes com semelhantes, uma separação de estranhos com outros estranhos; quer-se dizer que a geografia do espaço comporta

\_

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> As ideias desenvolvidas neste subcapítulo e no subcapítulo seguinte foram previamente trabalhadas no artigo "Medo, violência e criminalidade urbana: limitações ao exercício do direito à cidade" escrito em coautoria com Thaís de Moraes Garrote, publicado nos Anais do VII SIACRID, Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UENP, no grupo de trabalho "Violência e Criminologia", p. 189-210.

grupos de pessoas que moram de acordo com sua possibilidade de consumir e acabam por frequentar lugares parecidos, visto que "compatíveis" com sua capacidade de pagar.

Os efeitos das fronteiras socioespaciais são objeto de estudo da Sociologia urbana e por meio de uma análise tipológica sobre os espaços sociais na cidade de São Paulo, exemplo evidente da realidade brasileira, observa-se uma forma de "segregação de classes" que culmina no que os autores adiante intitulam de "evitação social":

As classes médias e inferiores são menos segregadas e tendem a coabitar espaços, mas a estrutura geral da segregação indica uma clara hierarquia entre grupos, apontando um padrão que poderíamos chamar de evitação social por parte das classes superiores. (MARQUES; REQUENA; HOYLER, 2016, p. 377)

A esquiva social tende a gerar estranheza entre indivíduos diferentes que pelos limítrofes socialmente concebidos deixam de circular livremente pelos espaços da cidade enquanto ambiente de desfrute comum. Dessa sobreposição de lugares há uma evitação social que gradativamente é naturalizada e, então, o "outro", semelhante a mim, mas igualmente diferente e socialmente distante, não adquire importância. É apenas mais um.

Essa distinção artificialmente erigida não é uma peculiaridade brasileira, mas faz-se presente em vários países e contribui para a formação de espaços estigmatizados, conforme observa Löic Wacquant (2005, p. 7):

Favela no Brasil, poblacione no Chile, Villa miseria na Argentina, contegril no Uruguai, rancho na Venezuela, banlieue na França, gueto nos Estados Unidos: as sociedades da América Latina, da Europa e dos Estados Unidos dispõem todas de um termo específico para denominar essas comunidades estigmatizadas, situadas na base do sistema hierárquico de regiões que compõem uma metrópole, nas quais os párias urbanos residem e onde os problemas sociais se congregam e infeccionam, atraindo a atenção desigual e desmedidamente negativa da mídia, dos políticos e dos dirigentes do Estado. São "regiões-problema", "áreas proibidas", circuito "selvagem" da cidade, territórios de privação e abandono a serem evitados e temidos, porque têm ou se crê amplamente que tenham excesso de crime, de violência, de vício e de desintegração social.

As comunidades estigmatizadas são tidas como um antro, nas quais tudo que há de terrível, imoral e incerto acontece como, por exemplo, a criminalidade violenta, a corrupção, deméritos profissionais e familiares em associação à ocupação disforme e sem planejamento do espaço que redunda em mais um não encantamento.

Note-se que outrora, quando da higienização social na cidade de São Paulo na década de 10 contextualizada por Margareth Rago no subcapítulo 1.2.2, as aparências carregadas por habitações coletivas e pobres eram desmerecidas, sendo que deveriam ser extirpadas com o propósito de eliminar um "mal".

Pode-se dizer que nesta contemporaneidade a "eliminação do mal" foi substituída pela segregação como depósito de gente margeada que na composição da ideia baumaniana é passível de ser interpretada como local de refugo humano, pois "Os guetos, com ou sem este nome, são instituições antigas. Servem ao propósito da 'estratificação compósita' (e ao mesmo tempo da 'privação múltipla'), superpondo a separação territorial à diferenciação por casta ou classe" (2005, p. 102).

Dessa forma, o estigma territorial acompanhado, ainda, do pouco potencial para o consumo continua a gerar discriminações, medos e intolerâncias recíprocas. Mais do que isso provoca humilhações e subalternidade como aponta Lúcio Kowarick ao entrevistar moradores de cortiços no município de São Paulo.

Do depoimento seguinte, o sociólogo compreende que não ter condições para morar onde se deseja em comunhão à vergonha da condição do local de moradia é uma fonte de tensão, orquestrada pela perda da autoestima que pode ser resumida em humilhação como palavra contraponto à dignidade, enquanto valorização de si e opção de escolhas:

Quando a coisa é toda junta, nem todo mundo tem educação, tem respeito, tem limpeza igual. Moro em cortiço porque não dá para morar em outro lugar. A gente tem até vergonha de morar em lugar muito pobre, tem gente que tem até vergonha de chamar alguém para vir na sua casa: não tem banheiros. (2016, p. 185)

Além de um sentimento de inadequação vivenciado por moradores de habitações precárias, isso os faz incorporarem um senso de desajuste próprio, misturado a uma rotulação externa que, muitas vezes, não coincide com a verdadeira factual da pessoa habitante. Assim, os estudos de Marques, Requena e

Royler juntamente aos de Lúcio Kowarick complementam-se às ideias de Wacquant (2005, p. 33, grifo nosso) quando este exponencia que

Em primeiro lugar, o sentimento de indignidade pessoal que ele carrega assume uma dimensão altamente expressiva da vida que colore as relações interpessoais e afeta negativamente as oportunidades nos círculos sociais, nas escolas e nos mercados de trabalho. Em segundo, observa-se uma forte correlação entre a degradação simbólica e o desmantelo ecológico dos bairros urbanos: áreas comumente percebidas como depósito de pobres, anormais e desajustados tendem a ser evitadas pelos de fora, "assinaladas" pelos bancos e corretores de imóveis, desdenhadas pelas firmas comerciais e ignoradas pelos políticos, tudo isso colaborando para acelerar-lhes o declínio e o abandono. Em terceiro, a estigmatização territorial origina entre os moradores estratégias sociófobas de evasão e distanciamento mútuos e exacerba processos de diferenciação social interna, que conspiram em diminuir a confiança interpessoal e em minar o senso de coletividade necessário ao engajamento na construção da comunidade e da ação coletiva.

Pode-se afirmar que os próprios espaços urbanos, bem como a moradia em si carregam uma simbologia agregada ao território e àquilo que o indivíduo possui no local: as condições de habitação, a localidade da moradia, a infraestrutura pública oferecida nas proximidades da casa, bairro violento, bairro nobre, centro velho, assentamento irregular. Da onde você vem é uma pergunta que sintetiza sobremaneira o que as pessoas podem pensar sobre outras pessoas que as perpassam nas ruas da cidade.

Nesta ótica, o território no qual se fixa a moradia é possuidor de múltiplos significados que, a depender do lugar, podem ensejar boas referências e maior aceitação perante os círculos sociais e a construção de relações interpessoais. Há um sentimento de indignidade social somado ao senso de "área dos desajustados" em acompanhamento à estigmatização territorial. Segregar, porquanto, é uma "seleção" socioespacial artificialmente erigida pelo ser humano e naturalizada com o passar do tempo.

Mas para que seja possível demonstrar que existe um estigma oriundo do lugar, emprega-se neste estudo uma pesquisa realizada pelo instituto Data Favela e divulgada por intermédio de sua página *online*, na qual se constata que aproximadamente 30% dos moradores de favelas já se sentiram discriminados por

determinados fatores. Referida pesquisa nomeada como Radiografia das Favelas foi a primeira realizada pelo Instituto.

Segundo tais dados, 59% dos moradores das comunidades concordam que quem mora em comunidades da periferia é discriminado, sendo que para 32% das pessoas a discriminação decorre da cor da pele e para 30% morar na favela mostrou-se como a razão do estigma. Neste tom, 66% dos entrevistados não desejavam sair da favela e 94% dessas pessoas disseram estar felizes ao morarem em tal lugar.

Percebe-se a partir das informações correlacionadas que 30% dos moradores entrevistados entendem que a discriminação sofrida foi consequência do lugar da moradia dentro do desenho urbano. É como se houvesse uma associação negativa que tolhesse qualquer aspecto positivo encontrado em mencionados locais.<sup>23</sup>

Isso demonstra o que Francisco Sabatini (2012, s.p.) chama de "efecto barrio" ao estudar a segregação residencial dos grupos populares no Chile e seus efeitos urbanos e escolares. Esse efeito acontece no sentido de "atribuir a cada individuo las características comunes del bairro", somando-se a outros efeitos subjetivos da segregação, como "estigmas territoriales e internalización del estigma em formación de identidades marginales".

Diante de espaços disformes que buscam segregar em prejuízo de integrar, desejam as pessoas controlar o território em uma pré-fabricação organizada e dividida da vida em si e, a partir desse princípio, assentam-se reflexões sobre as urbes em composições separadas.

Para Bauman (1999, p. 43) passa-se do mapeamento do espaço à espacialização dos mapas, como, por exemplo, no sentido utópico da criação de uma "cidade perfeita", abarcada sob os princípios da uniformidade e regularidade, criam separações espaciais fundadas nas diferentes funções de cada parte da cidade ou o que denota como o autor explica em diferenciação pela exclusão socioespacial.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Os dados do Instituto Data Favela apresentados juntamente às breves considerações sobre moradia, estigma e território urbano são oriundos de artigo publicado pela autora em coautoria com o Prof. Dr. Renato Bernardi e a Mestranda Danieli Aparecida Cristina Leite Faquim, sob o título "Miseráveis, marginais e moradias" na Revista Quaestio Iuris, vol. 10, nº. 04, Rio de Janeiro, 2017. pp. 2413-2429, DOI: 10.12957/rqi.2017.28403.

A ideia de perfeição estaria na imaginação de conquista do espaço urbano como a materialização de uma estrutura social predeterminada espacialmente. Nesse sentido, o texto alcança crítica voltada para a facilidade de monopolização quando o "mapa antecede o território mapeado", pois tudo é ordenado e regular, existindo como mera projeção, servindo o mapa de moldura a enquadrar as realidades urbanas conforme uma lógica previamente estabelecida (BAUMAN, 1999, p. 48).

O espaço da vida é então pré-fabricado para assumir funções exclusivas, certeiras, que não se misturam ou conspiram para o caos. Destarte, a cidade deve ser quase um organismo coordenado pelo absolutismo eivado na racionalidade que a constitui.

Nesta esteira, Bauman (1999, p. 51-52) cita como exemplo o arquiteto e urbanista Oscar Niemeyer ao projetar Brasília, a capital do Brasil e ressalta o conceito de "brasilite", o qual aponta Brasília como epicentro desumano, no sentido de sua arquitetura não alimentar a vida comum, como a falta de aglomerações, "as esquinas vazias, o anonimato dos lugares, as figuras humanas sem rosto e a entorpecente monotonia de um ambiente desprovido de qualquer coisa que intrigasse, excitasse ou causasse perplexidade", ou seja, Brasília foi pensada para atuações administrativas, mas não humanas.

Em contradição à beleza simétrica de Brasília existente em seu plano piloto, as cidades satélites carregam as doses de pobreza e criminalidade que não são permitidas adentrarem a cidade planejada, isto porque o custo de vida mostra-se tão oneroso que uma "seleção" automática é realizada dentro daquela ambientação, determinada pela condição econômica.

Desse modo, não se trata de querer e ser, mas de ter para conseguir morar. O problema é que o enraizamento de uma segregação secular que se estende nas cidades brasileiras contribui para a disseminação cada vez mais intensa do que Bauman intitula de "medos urbanos".

Com isso, como se verá no próximo subcapítulo, a cidade *como* poder domina pelo medo, exercendo influências sobre a maneira das pessoas viverem e se aceitarem, já agravada por práticas de diferenciação e distanciamento social.

## 2.1.2 A cidade como poder

A acentuada desigualdade social vivenciada no Brasil fomenta um tipo de dominação pelo medo com essencial fundamento na violência e na criminalidade urbanas. O medo é vivido como poder *sobre* o outro, assim não há um medo *pelo* outro, mas um medo *do* outro.

A cidade, porquanto, propicia o que Bauman (1999, p. 56) intitula de "medos urbanos". Em razão de tal medo, é preciso tornar seguro o lar da estranheza do redor incômodo e diferente, da insegurança transmitida pelos veículos de massa, bem como de "concidadãos indesejados".

Considera-se, semelhantemente, o dilema da identidade que está a desconstituir laços antes constituídos e consolidados e que, agora, dão ensejo ao abandono e à solidão, pois que a consciência de proteção equivale a mim e minha família, os outros — desconhecidamente inculcados em espaços funcionais não ligados a mim — estão aquém da lógica homogeneizadora da cidade e, logo, não pulsam vida identitária junto ao conhecido.

Todos são estranhos sozinhos, pois "Em vez de união, o evitamento e a separação tornaram-se as principais estratégias de sobrevivência nas megalópoles contemporâneas" (BAUMAN, 1999, p. 56). A correlação entre segregação socioespacial e medo apresenta-se sinalagmática, pois é bilateral enquanto sustentação de influência comum.

De acordo com Adorno, Dias e Nery (2016, p. 403) o crime aparece para fazer parte de retratos diários da cidade como um componente. De um lado repercute em medo e insegurança, por outro é paradoxal ao intensificar as desigualdades e apartar sobremaneira a área urbana.

Deste espaço segregado exsurge um medo iniciado pela estranheza e pelo distanciamento social e, do medo, volta-se à segregação de se ver isolado do caos. Por este seguimento, a estratificação de grupos é uma dinâmica urbanamente vivenciada, pois

Do ponto de vista social, o crescimento da criminalidade urbana tornou as pessoas mais receosas com o ambiente urbano e com as relações sociais que são estabelecidas nele. A criação de grandes condomínios fechados, dotados de infraestrutura de lazer e cujo acesso é restrito e monitorado, foi uma forma de se criar um ambiente segregado onde as relações sociais se dão entre pessoas

do mesmo estrato social. (PONTES; PAIXÃO; ABRAMO, 2011, p.178)

Para Caldeira (2000, p. 211) a segregação espacial possui diferentes formas de expressão no transcorrer do tempo, assim, a autora observa que a cidade de São Paulo durante o século XX teve três maneiras distintas de segregação consolidada no território urbano. A segregação por tipos de moradia foi observada no final do século XIX até os anos 1940, caracterizada pelo amontoamento de grupos sociais restritos a um pequeno espaço urbano eivado de "padrões de diferenciação social e de separação".

Já a configuração centro-periferia predominou no cenário paulistano dos anos 40 até os anos 80, uma vez que as distâncias sociais culminaram em distâncias territoriais, notando-se a consolidação do "efeito bairro", bem como a disseminação do "medo ao estranho", relacionado ao que se difere do comum na localidade em que se vive, ajudaram a ensejar o terceiro momento de segregação socioespacial em São Paulo, remodelando-se desde os anos 80.

Essa forma de expressão social no espaço é chamado de "enclaves fortificados", cuja segregação não se baseia, em essência, no distanciamento físico, "Trata-se de espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificação é o medo do crime violento" (CALDEIRA, 2000, p. 211).

Esse diagnóstico aponta que um dos efeitos da criminalidade, qual seja, o medo, determina a construção de ambientes urbanos mais seguros, privativos, em que o contato é limitado a pessoas com um mínimo de identificação, geralmente econômica. Diante desta perspectiva, a autora complementa que esse último tipo de segregação espacial

promove a separação e a ideia de que os grupos sociais devem viver em enclaves homogêneos, isolados daqueles percebidos como diferentes. Consequentemente, o novo padrão de segregação espacial serve de base a um novo tipo de esfera pública que acentua as diferenças de classe e as estratégias de separação. (CALDEIRA, 2000, p. 212)

Da mesma maneira há a formação de ocupações informais, cortiços e favelas, ao passo que existem traços de identificação que reúnem esses indivíduos,

geralmente a dificuldade de morar legalmente e em locais com estrutura adequada.

Assim, a realidade urbana globalizada aparenta aproximar pela tecnologia e pela internet justamente em razão da maior conexão entre as pessoas de modo rápido, porém, constrói distâncias criadas pelo medo ao perpetrar uma separação territorial:

A garantia de segurança tende a se configurar na ausência de vizinhos com pensamentos, atitudes e aparência diferentes. A uniformidade alimenta a conformidade e a outra face da conformidade é a intolerância. Numa localidade homogênea é extremamente difícil adquirir as qualidades de caráter e habilidades necessárias para lidar com a diferença humana e situações de incerteza; e na ausência dessas habilidades e qualidades **é facílimo temer o outro, simplesmente por ser outro** – talvez bizarro e diferente, mas primeiro e sobretudo não familiar, não imediatamente compreensível, não inteiramente sondado, imprevisível. (BAUMAN, 1999, p. 55, grifo nosso).

Complementa-se a ideia baumaniana com as palavras de Olivier Mongin (2009, p. 206):

Com o sociólogo Zygmunt Bauman, pode-se ver nesse liberalautoritarismo o sinal de uma fragilidade, mas também o "custo humano da globalização". Se a demanda de segurança não pode ser interpretada como um exercício disciplinar do Estado, as escolhas territoriais e as estratégias de demarcação elaboradas por indivíduos, longe de serem redutíveis às escolhas exclusivas dos condomínios fechados, são enunciadas diferentemente em função do tipo de habitat e de entre-si "selecionados". (MONGIN, 2009, p. 206)

Repensa-se a disposição do espaço urbano como cisão da solidariedade humana na pressuposição "dos outros e de suas intenções, nos recusamos a confiar (ou não conseguimos fazê-lo)" para permear a substituição da solidariedade pela competição na "corrosão e a dissolução dos laços comunitários nos transformaram [...] em indivíduos *de jure* (de direito); mas circunstâncias opressivas e persistentes dificultam que alcancemos o *status* implícito de indivíduos *de facto* (de fato)" (BAUMAN, 2009, p. 16/21).

E com relação às circunstâncias opressivas e persistentes a cidade encontra-se em conflitos constantes, naturais da convivência mútua, mas exacerbados pela incerteza que permeia a modernidade líquida proposta por

Bauman e pela disputa do "ter" ao invés do "ser", percebendo-se guerras urbanas adiante explicadas.

#### 2.1.3 A cidade em conflitos

Já se observou que a cidade pode ser interpretada como centro de poder em reciprocidade à segregação socioespacial e, mais do que isso, as urbes concentram inúmeros interesses divergentes que tendem a recair em conflitos quando mal resolvidos em princípio.

Porém, ainda que a existência de conflitos seja natural, primeiramente pela natureza humana e, também, pela aglomeração de várias pessoas diferentes que precisam viver em um lugar comum, os conflitos são reforçados pelas discrepâncias de renda e desigualdades materiais, artificialmente alimentadas pelo sistema político-econômico vigente.

Na concepção de modernidade líquida em âmbito urbano, Bauman (2009, p. 35) entende as cidades contemporâneas como campos de batalha com encontros, desencontros e afrontas na tentativa de se alcançar uma solução satisfatória ou, ao menos, provisória ao conflito. Com isso, trata-se de um "confronto geral" que direciona a dinâmica das cidades.

Quanto à divergência de interesses, como, por exemplo, especular e morar nota-se que

As favelas, estigmatizadas pelo deu "desafio" à propriedade privada – pilar da organização territorial e própria da sociedade capitalista –, sofrem de constante repressão, material e ideológica, onde se juntam o poder público e a grande imprensa a denunciar esta forma irregular de habitação. Na realidade, paralelamente à ocupação ilegal dos terrenos urbanos, as favelas são um obstáculo à atuação da especulação imobiliária, uma vez que ocupam, muitas vezes, terrenos situados em áreas bastante valorizadas. (BONDUKI; ROLNIK, 1982,p. 151)

Nessa acepção, como o horizonte refletido no espelho d'água, as cidades enquanto microcosmo de um espaço social<sup>24</sup> (GONZÁLEZ, 2017, p. 54) são o reflexo da humanidade construída, tal qual a forma como se estruturou e os valores

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup>A complementação do autor sobre espaço social entende que "Un primer acuerdo consiste en descartar la idea del espacio como um medio preexistente al hombre y la sociedad. El espacio social es um producto humano, social, grupal e individual. Es, además, um producto estratégico, esencial, por su función mediadora em las relaciones hombre naturaleza, y seres humanos. Mediar tiene un significado plural, es: servir de instrumento, condicionar, determinar, limitar, obstaculizar, canalizar, sugerir, expresar, callar." (GONZÁLEZ, 2017, p. 54).

que prioriza.

Os medos que orquestram gritos mudos e as diferenças mundanas arquitetadas como pilastras de uma não-aceitação do "outro"<sup>25</sup>, como, por exemplo, a capacidade para consumir e morar, são distinções que integram o ambiente urbano, embutidos junto à essência de pessoa humana, embora dela não façam parte.

Com isso, Olivier Mongin (2009, p. 23) ao comentar com suas palavras os ensinamentos de Augustin Berque, analisa que

A cidade é uma mistura de mental e construído, de imaginário e físico. Ela remete ao mesmo tempo à matéria, ao construído, e a relação entre os indivíduos que, coincidindo mais ou menos bem, fazem dela, ou não, um sujeito coletivo. É nesse sentido que a experiência urbana urde os vínculos com a democracia. E talvez mais que nunca no mundo da "pós-cidade", o mundo da globalização, que divide, fragmenta, separa em vez de unir e de colocar em relação.

Transformações nas cidades não são apenas mudanças arquitetônicas, elas exigem a capacidade do indivíduo de solitária e conjuntamente dar azo ao que David Harvey (2013, s.p.) chama de "desejo de nossos corações" como forma de exercer a liberdade da cidade, a fim de que ela atenda a todos os direitos sejam de quem for (eu, tu, ela/ele, nós, vós, eles/elas) e isso inclui o "outro", independente de qualquer diferença.

Diante da premissa inicial de que as cidades ultrapassam uma concepção simplista e objetiva enquanto prédios e construções alicerçadas em proximidade, elas são cenário de inúmeros conflitos de vizinhança, de trânsito, de manifestações populares, entre tantas outras como no caso dos conflitos fundiários. À vista disso,

a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do solo urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios

.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> A terminologia "outro" assume, na perspectiva deste trabalho, a ideia de pessoa humana, contudo, diante de diferenças criadas pela própria coletividade, o "outro" distingue-se dos demais por algum critério material que visa o ter ao invés do ser. Essa distinção pode torná-lo intolerável frente aos demais, pois são diferenças estranhas não conviventes ou não aceitas, principalmente, no seio da vida urbana.

para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc..." (SINGER, 1982, p.33)

Em meio à terra urbana, o autor agrega o entendimento de que "Quando os direitos da propriedade se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo." (SINGER, 1982, p.33-34).

Uma das primeiras questões remete aos conflitos ambientais que se tornaram frequentes em grandes cidades em razão do mau uso do solo urbano, ao passo que aqueles que não possuem moradia acabam por ocupar propriedades ou terrenos abandonados, no intuito de efetivar seu direito fundamental social.

Segundo Sabatini (1995, p. 21) as dimensões adquiridas por conflitos ambientais são resolvidas na maioria das vezes judicialmente, pela imposição da força ou, ainda, por cooptação, o que enseja a aceitação de uma pessoa sem o cumprimento de formalidades. Nesse sentido, o autor observa que nascem formas implícitas de negociação ambiental informal.

Dificultosamente isso coaduna para a acentuação de estruturas paternalistas, coadministradas pela cooptação em meio a necessidade de soluções externas para problemas internos da comunidade, em um ciclo de dependência que deságua no desequilíbrio de forças obstativo da negociação formal.

Nesse sentido, o autor expõe, contudo, que

Por otra parte, la debilidad de la gestión pública ambiental, especialmente em materia de capacidades de mediación y negociación de conflictos, refuerza el predominio de essas alternativas no democráticas de resolución de los problemas y conflictos ambientales. (SABATINI, 1995, p. 22)

As falhas na gestão pública ambiental, principalmente nas capacidades de mediação e negociação, tonificam a predominância de alternativas não democráticas na resolução de controvérsias ambientais, de modo que as escolhas feitas para tratar o problema não se mostram satisfatórias, mas tão apenas paliativas.

Apesar da ingerência pública no que concerne a conflitos ambientais, nos quais se encaixam os conflitos fundiários urbanos, o Estatuto da Cidade, Lei nº

10.257/2001 prevê uma série de instrumentos para a construção de cidades mais justas e igualitárias, inclusive com mecanismos de participação democrática.

## 2.2 O Estatuto da Cidade e a regulamentação da política urbana brasileira

A Constituição Federal de 1988 consagra um capítulo para a política urbana brasileira que, para sua execução, foi posteriormente regulamentada na Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, intitulado Estatuto da Cidade, cujo conteúdo diz respeito às normas constitucionais dos artigos 182 e 183.

Essa lei prevê diretrizes para a realização da governança nas cidades e está dividida em cinco capítulos. O *primeiro deles* aponta diretrizes gerais (arts. 1º, 2º e 3º), enquanto *o segundo capítulo* incumbiu-se de expor os instrumentos da política urbana (do art. 4º ao art. 38), dentre os quais há seções específicas: Seção I – Dos instrumentos em geral (art. 4º); seção II – Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (arts. 5º e 6º); seção III – Do IPTU progressivo no tempo (art. 7º); seção IV – Da desapropriação com pagamento em títulos (art. 8º); seção V – Da usucapião especial de imóvel urbano (do art. 9º ao art. 14); os artigos da seção VI – Da concessão de uso especial para fins de moradia (do art. 15 ao art. 20) foram vetados; seção VII – Do direito de superfície (do art. 21 ao art. 24); seção VIII – Do direito de preempção (art. 25, 26 e 27); seção IX – Da outorga onerosa do direito de construir (arts. 28, 29, 30 e 31); seção X – Das operações urbanas consorciadas (arts. 32, 33, 34 3 34-A); seção XI – Da transferência do direito de construir (art. 35); seção XII – Do estudo de impacto de vizinhança (arts. 36, 37 e 38).

O Capítulo III do Estatuto da Cidade dá continuidade ao texto legal e volta-se para o Plano Diretor (do art. 39 ao art. 42-B), seguido pelo Capítulo IV que traz normas sobre a gestão democrática da cidade nos arts. 43, 44 e 45. Por fim, o Capítulo V contém disposições gerais espalhadas desde o art. 46 ao art. 58, finalizada a Lei em sua integralidade. Sistematicamente, pode-se apresentar uma organização da Lei:

Tabela 1 – Organização da Lei nº. 10.257/2001

Organização da Lei nº. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade	
Capítulo I– Diretrizes gerais	Arts. 1°, 2° e 3°.
Capítulo II– Dos instrumentos da política urbana	Do art. 4º ao art. 38  Seção I— Dos instrumentos em geral (art. 4º);  Seção II— Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (arts. 5º e 6º);  Seção III— Do IPTU progressivo no tempo (art. 7º);  Seção IV— Da desapropriação com pagamento em títulos (art. 8º);  Seção V— Da usucapião especial de imóvel urbano (do art. 9º ao art. 14);  Seção VI— Da concessão de uso especial para fins de moradia (do art. 15 ao art. 20) foram vetados;  Seção VII— Do direito de superfície (do art. 21 ao art. 24);  Seção VIII— Do direito de preempção (art. 25, 26 e 27);  Seção IX— Da outorga onerosa do direito de construir (arts. 28, 29, 30 e 31);  Seção X— Das operações urbanas consorciadas (arts. 32, 33, 34 3 34-A);  Seção XI — Da transferência do direito de construir (art. 35);  Seção XII— Do estudo de impacto de vizinhança (arts. 36, 37 e 38).
Capítulo III- Do plano diretor	Do art. 39 ao art. 42-B.
Capítulo IV- Da gestão democrática da	Arts. 43, 44 e 45.
cidade	
Capítulo V- Disposições gerais	Do art. 46 ao art. 58

Uma abordagem sistematizada do Estatuto da Cidade passa por uma análise preliminar de seus objetivos, basicamente edificados na busca por cidades sustentáveis, da gestão democrática urbana, da cooperação entre atores públicos e privados e o planejamento urbano consubstanciado em serviços de infraestrutura e de ordenação e controle do solo.

No entendimento de Rech (2007, p. 163), "a cidade sustentável, conforme define o Estatuto da Cidade, não é algo novo, mas uma busca do próprio homem desde sua origem e desde o surgimento das primeiras cidades. É uma questão antropológica.", a qual é intentada até os presentes dias em um desafio proporcional ao espaço urbano em expansão.

Outrossim, as disposições gerais do Estatuto regem toda a política urbana subsequente, pautada em valores coletivos que tendem à integração e inclusão ao invés da segregação e do distanciamento social. Traços na constituição social das normas do referido Estatuto podem ser visualizadas, por exemplo, nos incisos VI, alínea a<sup>26</sup> e inciso XIV<sup>27</sup>, todos do artigo 2º.

No entanto, as normas de política urbana não se encerram nos mencionados artigos. Na verdade, como foi possível notar pela apresentação de um quadro sistematizado sobre o Estatuto da Cidade, percebe-se que este contempla uma série de instrumentos urbanísticos que visam o atendimento das questões urbanas com um olhar coletivo e menos individualista, no intuito de que o espaço das cidades seja aproveitado por todos em uma ideia de integração comum.

Adiante, tratar-se-ão de algumas ferramentas de planejamento municipal, institutos tributários e jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, especialmente aqueles dispostos no Capítulo II – "Dos instrumentos da política urbana", a denotarem um aproveitamento da terra urbana em cumprimento à função social da propriedade e, consequentemente, da cidade.

Desde já é preciso esclarecer que não persiste a pretensão de tratar todos os instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade, mas apresentar alguns deles em rápida averiguação como forma de dar plausibilidade para alternativas de composição que podem ser utilizadas na mediação de conflitos fundiários urbanos, especialmente quando há a participação do Poder Público, tônica discorrida no capítulo seguinte.

Inicia-se, deste modo, pelo *parcelamento, edificação ou utilização* compulsórios, com previsão nas normas dos artigos 5<sup>028</sup> e 6<sup>029</sup> do Estatuto.

Significa dizer que uma lei municipal específica destinada à área inclusa no Plano Diretor pode exigir a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização

<sup>27</sup>XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

\_

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup>Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup>Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

compulsória do imóvel em face de determinado ou determinados proprietários, com a fixação de prazos e condições para o cumprimento dessa ordem.

Nesta contenda, a subutilização é considerada com base no mínimo de aproveitamento definido no Plano Diretor, vez que corroborada quando seu uso estiver aquém desse ínfimo.

O Poder Executivo municipal, a partir de tal constatação, deve notificar o proprietário com averbação no cartório de registro de imóveis, de maneira que os parágrafos 3º 30 e 4º 31 do art. 5º da Lei nº. 10.257/2001 estabelecem, respectivamente, a forma como a notificação precisa ser feita e os prazos mínimos para as obras.

Há que se considerar, ainda, os empreendimentos de grande porte, os quais poderão ser conclusos por etapas, desde que o projeto aceito preveja o empreendimento em sua totalidade (art. 5°, § 5°). Note-se também que a lei dispõe sobre o acompanhamento da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios à transmissão do imóvel, seja por ato entre vivos ou causa mortis, desde que posterior à data da notificação (art. 6°).

O não cumprimento desta obrigação de conceder "função" à terra urbana enseja a aplicação do instituto de cunho tributário consubstanciado no *Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo*, tudo como forma de compelir o proprietário a destinar proveitosamente seu imóvel.

Para concretização deste instrumento frente à teoria exposta, veja-se exemplo retirado da página *online* da Prefeitura de São Paulo, denominada "Gestão Urbana SP", ao demonstrar como ocorre a incidência do IPTU progressivo:

Em suma, o poder público notifica os proprietários para que, no prazo de um ano, apresente projeto de edificação no terreno, ou ainda de ocupação da construção, quando esta já existe. Não cumprida tal obrigação, ai então entra em cena o IPTU progressivo, até que ela seja atendida. A progressividade se dá na alíquota; em outras palavras, se considerarmos um imóvel cujo valor venal seja de \$1.000.000,00, e a alíquota de 1%, o IPTU exigido seria de

<sup>31</sup>§ 4ºOs prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup>§ 3º A notificação far-se-á: I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração; II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

\$10.000,00. Entretanto, notificado o proprietário e este não dando um uso ao imóvel, no ano seguinte a alíquota subirá para 2% e o resultado é uma cobrança de \$20.000,00; no 2º ano, alíquota de 4% e \$40.000,00 devidos, até o limite de cinco anos ou alíquota de 15%. O desejável, entretanto, é que o proprietário cumpra a obrigação, o que fará interromper o processo e retroceder a alíquota àquela original.

Nesta senda, a intenção do legislador é evitar o prolongamento da ociosidade do imóvel para fins especulativos que promovam condições economicamente vantajosas para comercialização, isto porque o preço da terra aumenta em virtude da pouca oferta e gera um encarecimento de produtos como unidades habitacionais, de modo especial, e o uso comercial de pequeno porte, de acordo com as informações obtidas junto à página *online* da Prefeitura de São Paulo já mencionada.

O Estatuto, sob esta ótica, traça como que um itinerário a ser seguido quando das inadimplências e seus efeitos, sendo que se o IPTU progressivo no tempo não resultar em utilização da terra urbana após cinco anos, poderá haver a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, os quais serão emitidos com a aprovação do Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, garantindo-se o valor real da indenização e os juros de seis por cento ao ano<sup>32</sup>.

A desapropriação, dentro da sistemática da política urbana brasileira, possibilita transformações na cidade ao oportunizar, como exemplos,

a implantação de unidades habitacionais ou a criação de espaços públicos para atividades culturais, de lazer e de preservação do meio

desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. § 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano. § 2º O valor real da indenização: I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei; II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. § 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos. § 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público. § 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório. § 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup>Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.§ 1º Os títulos da dívida

ambiente; bem como a destinação de áreas para atividades econômicas voltadas à geração de renda e emprego para população pobre. Sua utilização somente se dará no caso de ineficácia das penalidades anteriormente citadas, quando, então, o poder público municipal poderá dar ao terreno ocioso a destinação socialmente mais adequada. (FEC UNICAMP, *online*)

Ainda quanto aos instrumentos urbanísticos, consta também a *usucapião* especial de imóvel urbano com disposições desde o art. 9º até o art. 14 em regulamentação ao art. 183 da Constituição Federal. Para rápida elucidação sobre sua consistência, o primeiro dispositivo legal que trata desse instituto observa que quem possuir como sua área ou edificação urbana de até 250m², por cinco anos, sem interrupção e não persistindo oposição, empregando-a como sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, uma vez que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural<sup>33</sup>.

Pontua-se em termos jurídicos e sociais a disposição constante no art. 10 que prevê a usucapião coletiva em "núcleos urbanos informais" sem oposição há mais de cinco anos e cuja área, quando dividida aos moradores, não ultrapassar 250m<sup>234</sup>, com redação dada pela Lei nº. 13.465, de 2017.

Com esse instrumento de direito urbanístico é possível estabelecer um diálogo com os conflitos fundiários urbanos, isto porque ao se pensar que os núcleos urbanos informais podem ser tidos como assentamentos irregulares e, por ventura, podem resultar em um conflito pela posse e propriedade da terra urbana, como adiante será tratado, o reconhecimento do direito à usucapião coletiva é uma

.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup>Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup>Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. § 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

possibilidade em meio à controvérsia fundiária, que talvez pudesse ter sido evitada com a aplicação de tal instituto, se cabível.

Ao permear citada associação entende-se que

Efetivamente, a usucapião coletiva está voltada para a promoção da justiça e para a redução das desigualdades sociais. A histórica negação da propriedade para grandes contingentes populacionais residentes em favelas, invasões, vilas e alagados, bem como em loteamentos clandestinos ou em cortiços pode ser corrigido por este instrumento, cuja meta é o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade, possibilitando a melhoria das condições habitacionais dessas populações, tanto em áreas urbanas já consolidadas, como em áreas de expansão. (FEC UNICAMP, online)

Mas dando seguimento à proposta inicial de conhecimento de algumas ferramentas de utilização prática previstas no Estatuto da Cidade, haveria que se falar sobre a *concessão de uso especial para fins de moradia*, porém, como consta nas atualizações da Lei nº. 10.257/2001 todas as disposições referentes a esse instituto foram vetadas, isso, conquanto, não significa a inexistência do instrumento, visto que há sua previsão na Medida Provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001, recentemente alterada pela Lei nº. 13.465, de 2017<sup>35</sup>.

Já no que concerne ao *direito de superfície* há sua previsão no Estatuto de acordo com os artigos 21, 22, 23 e 24, a configurar o direito ao proprietário urbano de conceder a outra pessoa o direito de superfície de seu terreno, seja por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis<sup>36</sup>

-

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup>Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. § 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez. § 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup>Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Trata-se de incentivar o não mantenimento de propriedades subutilizadas através de um contrato entre particulares, gratuito ou oneroso, que permita a fruição de uso à superfície territorial.

Enquanto isso, o direito de preempção, nos termos do art. 25 do Estatuto "confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.", de modo que em seu § 1º consta que o Plano Diretor trará a delimitação das áreas de incidência do direito de preempção, com fixação de prazo de vigência, "não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência".

No esteio destas apresentações, consubstancia-se, igualmente, a *outorga* onerosa do direito de construir, contendo predeterminação existente no Plano Diretor de cada município, deve indicar as "áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiado" (art. 28).

Referido instrumento visa controlar as densidades urbanas com a obtenção de recursos para investimentos em áreas economicamente precárias, também retardando a especulação imobiliária, entretanto, sua aplicação demanda do Poder Público um alto controle sobre as áreas dispostas para tanto (FEC UNICAMP, online).

Por conseguinte, necessário se faz mencionar, ainda, sobre as *operações* urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança, antes de se penetrar no Plano Diretor.

O art. 32, § 1º da Lei nº. 10.257/2001 <sup>37</sup> delineia o que podem ser consideradas operações urbanas consorciadas com regulamentação inserta até o art. 34-A da mesma legislação. Nesse sentido, elas pretendem melhorias urbanísticas estruturais, com o propósito teórico de diminuir as desigualdades urbanas e valorizar os espaços na cidade.

No entanto, a depender do espectro de entendimento, as operações urbanas consorciadas podem ser analisadas positiva ou negativamente, tendo em conta que grandes projetos urbanos ligam-se à financeirização espacial nas cidades, o que

\_

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas:. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental..

contribui para processos de gentrificação<sup>38</sup>, banimento de assentamentos informais, seleção de investimentos em detrimento de outros, como, por exemplo, rodovias e mobilidade privada e o envolvimento de classes sociais (KLINK; SOUZA, 2017, p. 391).

Embora o tema permita um aprofundamento orientado pela "recriação" socioespacial nas cidades, dá-se continuidade à investigação dos dois últimos institutos que serão abordados, afora o Plano Diretor, quais sejam: a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança.

O primeiro deles, contido no art. 35 do Estatuto, consiste no direito do proprietário de imóvel urbano, público ou privado, exercer em local diverso ou alienar, o direito de construir, a partir de permissão advinda de lei municipal com base no Plano Diretor, de maneira que esta transferência só pode ocorrer em três situações previstas nos incisos I, II e III do art. em comento<sup>39</sup>.

Quanto ao estudo de impacto de vizinhança (EIV) há previsão nos artigos 36<sup>40</sup>, 37<sup>41</sup> e 38<sup>42</sup> da Lei nº. 10.257/2001, os quais dimensionam que tal estudo deve

\_

De acordo com o COURB, Instituto de Urbanismo Colaborativo, o processo de gentrificação "Vem de gentry, uma expressão inglesa que designa pessoas ricas, ligadas à nobreza. O termo surgiu nos anos 60, em Londres, quando vários gentriers migraram para um bairro que, até então, abrigava a classe trabalhadora. Este movimento disparou o preço imobiliário do lugar, acabando por "expulsar" os antigos moradores para acomodar confortavelmente os novos donos do pedaço. O evento foi chamado de gentrification, que numa tradução literal, poderia ser entendida como o processo de enobrecimento, aburguesamento ou elitização de uma área [...]. Um processo de gentrificação possui bastante semelhança com um projeto de revitalização urbana, com a diferença que a revitalização pode ocorrer em qualquer lugar da cidade e normalmente está ligada a uma demanda social bastante específica, como reformar uma pracinha de bairro abandonada, promovendo nova iluminação, jardinagem, bancos... E quem se beneficia da obra são os moradores do entorno e, por tabela, a cidade toda. [...] A gentrificação, por sua vez, se apoia nesse mesmo discurso de "obras que beneficiam a todos", mas não motivada pelo interesse público, e sim pelo interesse privado, relacionado com especulação imobiliária. Logo, tende a ocorrer em bairros centrais, históricos, ou com potencial turístico" (online).

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup>Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput. § 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional;II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

contemplar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos públicos ou particulares em área urbana em meio à qualidade de vida da população que ali ou nas redondezas vive. O EIV além de preocupar-se com a afetação negativa das pessoas, também agrega valor ao prevenir possíveis conflitos que permeariam o território urbano, justamente dele decorrente.

Agora, passa-se a realizar breves considerações acerca do *Plano Diretor*<sup>43</sup> como instrumento de planejamento municipal indispensável à conjuntura urbana democrática e participativa na construção e no enfrentamento de cidades mais justas, humanas e plurais, pois como já percebido, é a partir do Plano Diretor que muitas demarcações e parâmetros serão fixados para consecução dos instrumentos urbanísticos.

O Plano Diretor é uma "das máximas expressões da legislação urbanística e seus desdobramentos, notadamente quanto às restrições impostas ao direito de propriedade privada, bem como a exigência do cumprimento de sua função social." (LOMBARDI, 2014, p. 47).

Nas palavras de Nelson Saule Junior (2004, p. 252) complementa-se que o Plano Diretor "é incumbido da tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados, as metas e diretrizes da política urbana", com o fito de concretizá-las e proporcionar vida urbana digna, a realização das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

Por isso, entende-se que é um instrumento de importância elevada na organização das cidades brasileiras, influindo em outros instrumentos urbanísticos na medida em que determina a divisão territorial urbana e a aplicação de institutos, como, por exemplo, a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>44</sup> que se ligam estritamente ao exercício do direito à moradia.

<sup>43</sup>Esta parte do texto, na qual se faz uma abordagem sobre o Plano Diretor, compõe parcela de um resumo expandido publicado pela acadêmica em coautoria com o Prof. Dr. Renato Bernardi no III Encontro de Integração da UENP em 2017, sob o título "Uma breve análise sobre o Plano Diretor do município de Jacarezinho na perspectiva do direito à moradia".

4:

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Art. <sup>42</sup>-A da Lei nº. 10.257/2001. Além do conteúdo previsto no art. <sup>42</sup>, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

As cidades como um todo em ordenado, podem tornar-se convidativas e inclusivas dependendo da forma como foram e são planejadas, perfazendo o contrário igualmente real, ou seja, produtos da segregação e da exclusão.

Nesse viés, na concepção do arquiteto dinamarquês Jan Gehl (2015, p.3/17) a dimensão humana das cidades nunca pode ser esquecida, ainda que as influências globais a condicionem, isto porque "O fato de as pessoas serem atraídas para caminhar e permanecer no espaço da cidade é muito mais uma questão de se trabalhar cuidadosamente com a dimensão humana e lançar um convite tentador." (GEHL, 2015, p. 17).

Diante disso, entende-se que o Plano Diretor influencia na paisagem urbana e na efetivação de direitos, como é o caso do direito à moradia e, desta forma, tem a possibilidade de reavivar a dimensão humana no espaço urbano.

Assim, objetiva-se exibir uma pequena pesquisa sobre o Plano Diretor Municipal (PDM) da cidade de Jacarezinho na perspectiva do direito à moradia, cidade na qual a pesquisa é realizada e vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UENP, mestrado acadêmico.

Por óbvio não há como ser realizada uma verificação minuciosa, entretanto, buscar-se-á apreciar os momentos nos quais o texto da Lei Complementar nº. 51 de 22 de julho de 2013 (PDM) de Jacarezinho apresenta a expressão moradia e o contexto de sua inserção. Essa lei consta na íntegra no anexo I deste estudo.

Desse modo, o termo *moradia* é encontrado em um primeiro momento no artigo 7º, inciso VI ao dispor que o PDM, incorporando a diretriz de realizar a função social da cidade e da propriedade objetiva garantir uma democratização do acesso à terra, bem como à *moradia* digna por meio da acessibilidade ao "mercado habitacional" para população com poucos recursos econômicos, coibindo, ainda, "o uso especulativo da terra como reserva de valor".

Seguidamente, a expressão *moradia* é novamente encontrada no artigo 11, inciso I, acrescida da palavra adequada, o que faz jus ao conceito de moradia adequada exposto no Comentário Geral nº. 4 sobre o Direito à Moradia Adequada em interpretação ao artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, amplamente difundida pela delimitação de um conteúdo do direito de morar, já tratado no primeiro capítulo deste trabalho.

Também na norma do artigo 11, inciso III, ao se especificar as diretrizes da política habitacional de interesse social de Jacarezinho, o termo moradia está

incutido no contexto de promoção da *moradia* digna para toda população, definindo o que se entende por "moradia digna" para tal política: "com qualidade construtiva, com custo justo, provida de infra-estrutura, com acesso a fonte de trabalho e aos serviços públicos básicos de educação, saúde, cultura e segurança." Referida conceituação demonstra embasamento no conceito de moradia adequada.

Adiante, o artigo 51, inciso II, alínea f também apresenta a expressão moradia ao indicar a "concessão de uso especial para fim de *moradia*" como um instrumento jurídico e urbanístico para o desenvolvimento da política urbana municipal de Jacarezinho. Posteriormente, a palavra *moradia* é igualmente desenvolvida no termo "concessão de uso especial para fim de moradia", porém, na Seção X, qual seja, da regularização fundiária, no artigo 75, inciso II.

Com relação à investigação literal sobre o uso da terminologia "moradia" no texto legal do PDM de Jacarezinho obtém-se que ela aparece cinco vezes durante toda a legislação, sendo que em dois momentos há derivação do termo técnico concessão de uso especial para fim de moradia, apresentando espontaneidade no texto apenas em três momentos.

Isso, por sua vez, não significa uma maior ou menor, melhor ou pior proteção ao direito à moradia, mas possibilita o conhecimento prático de como esse direito fundamental é contextualizado e priorizado na lei urbanística municipal, ao passo que a realização da função social da cidade em aversão à subutilização da terra urbana corresponde à salvaguarda e à utilização de formas de concretizar o direito à moradia. Nas palavras de Rech (2007, p. 166):

A moradia foi, sem dúvida, [...], a primeira razão que reuniu o homem em cidade, representada no princípio pela caverna e depois pela aldeia. A moradia constitui-se por si só numa cidade, na qual muitas pessoas podem viver em sociedade. É a célula da qual nascem as cidades. Ignorar o direito de moradia é ignorar a essência e a célula da própria cidade. É negar um dos primeiros direitos do homem, cuja luta inicia na própria defesa das primeiras cavernas que serviam de moradia.

Depreende-se, assim, que as benesses originadas das funcionalidades apostas pelo PDM devem abarcar todo o território do município e todos os moradores, tanto em âmbito urbano quanto rural (MARAN; MELNICKY, 2017, p. 32), em uma projeção preventiva ao caos e à segregação socioespacial em somatória à financeirização dos espaços urbanos.

Após algumas percepções e conhecimentos acerca da política urbana brasileira por intermédio do Estatuto da Cidade, ver-se-á a cidade como direito, essencialmente em uma proposta de renovação das relações humanas acolhidas na matéria construída.

# 2.3 O direito à cidade como reinvenção do convívio social<sup>45</sup>

Vindo de todas as partes, indo pra lugar algum Assim caminha a raça humana Se devorando um a um

(Carta aos missionários, Uns e Outros)

Uma cientificação primeira sobre os instrumentos urbanísticos permite a apreensão de que o espaço urbano, assim como a moradia, não pode ser reduzido a mero território mercantil enquanto depósito de investimentos, muitas vezes, imobiliários.

Ao contrário, as cidades detêm uma funcionalidade que se liga diretamente à qualidade da vida humana, pois o ser está no espaço na mesma medida em que o espaço se perfaz no ser, denotando uma substancial influência na maneira como as pessoas vivem e se relacionam.

Mas, mesmo que a cidade possa ser considerada em uma figuração central para a vivência em sociedade, é possível concebê-la como um direito? Em caso positivo, no que consistiria o direito à cidade? A caminho de um debate de ideias sobre o assunto, o que se pretende não é produzir uma resposta ou várias delas, mas fomentar o fluxo de ideias atinentes ao tema.

Há diferentes óticas para se abordar o direito à cidade, tanto em um horizonte mais teórico, quanto em uma perspectiva prática. No entanto, antes da apresentação de tais configurações e com a consciência de que o direito à cidade é multifacetado, crê-se na cidade como um direito "a estar" incluso no ambiente urbano, socialmente integrado e fronteiriçamente livre.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup>Trechos adaptados deste subcapítulo foram originalmente retirados do artigo "Medo, violência e criminalidade urbana: limitações ao exercício do direito à cidade" escrito em coautoria com Thaís de Moraes Garrote, publicado nos Anais do VII SIACRID, Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UENP, no grupo de trabalho "Violência e Criminologia", p. 189-210.

É a oportunidade de estar na cidade em toda sua existência, sem territórios parelelamente dominados ou distanciados da vida na urbe em si, com moradias adequadas e serviços básicos de infraestrutura. É fazer parte de um convívio social qualificado pela dinâmica da cidade materialmente constituída, como encontros e desencontros em ruas, praças, parques, lojas, mercados, entre outras variáveis locais.

Por isso opta-se, neste momento, em entender a cidade como um espelho das relações humanas e, consequentemente, em perscrutar o direito à cidade como uma abertura para recriação da aceitação ao "outro", estranho a mim, pois que as cidades "são a expressão espacial das relações econômicas, políticas e culturais de uma sociedade e sua história." (FERREIRA, 2012, p. 11).

Mas por que a ideia de se ter e efetivar uma política urbana voltada para as funções sociais da cidade e sua democratização? Além da cidade também ser um direito, ela é a concretização dos valores da sociedade através da criação do meio ambiente artificial, influenciando diretamente na forma de vida e nas relações sociais prezadas naquele espaço. É por isso que um projeto urbano que vise sua reestruturação e consolidação do direito à cidade influência positiva ou negativamente na apreciação do convívio comum que inclui o "outro".

Na perspectiva da cidade *de* segregação, da cidade *como* poder e da cidade *em* conflitos, vê-se no direito à cidade um contraponto a essas interpretações que poderiam ser transmudadas à realização paulatina do próprio direito à cidade em um plano democrático e participativo.

Na continuidade dessa observação, o direito à cidade é conceito concebido pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre na década de 1960. Desde então adquiriu presença nas discussões de diversos autores e, nas palavras de seu criador:

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. [...] Basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação mais próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retornar à tarde o mesmo caminho e voltar para casa a fim de recuperar as forças para recuperar tudo no dia seguinte. O quadro dessa miséria generalizada não poderia deixar de se fazer acompanhar pelo quadro

das satisfações que a dissimulam e que se tornam os meios de eludila e de evadir-se dela. (2001, p. 117-118)

Desse modo, a cidade compreende a vida cotidiana e não pode ser apreendida como um produto acabado com fórmulas prontas e tidas por universais. A cidade é experiência viva que descobre e é redescoberta a cada nova moradia edificada, a abertura de ruas, construções de espaços comuns de convivência como parques e praças, estruturação de transporte, entre outras maneiras. Logo, a cidade é percebida em cada detalhe que alcança o todo.

Nessa toada, a partir dos ensinamentos de Lefebvre quanto ao direito à cidade, os pesquisadores Jussara Sanches e Miguel Etinger Araújo Junior (2017, p. 3) entendem que a cidade, enquanto espaço de convívio social, perdeu tal característica pelas transformações ocorridas ao longo do tempo como a firmação do sistema capitalista, de modo que o direito à cidade "surge na superação de uma urbanidade na qual o valor de troca prevalece".

Nas palavras de David Harvey (2013, s.p.):

A cidade pode ser julgada e entendida apenas em relação àquilo que eu, você, nós e (para que não nos esqueçamos) 'eles' desejamos. Se a cidade não se encontra alinhada a esses direitos, então ela precisa ser mudada. [...] A liberdade da cidade é, portanto, muito mais que um direito de acesso àquilo que já existe: é o direito de mudar a cidade mais de acordo com o desejo de nossos corações.

O direito à cidade abrange não só o aspecto físico da realização do ambiente urbano, mas consagra também o aspecto relacional da vida nas cidades. Assim, o direito à cidade é a efetivação do "nós" em comunhão com "ele", "ela", "eles", "elas" e "eu". Porém, como já foi salientado, a tendência moderna é que as cidades não conjuguem vozes para alcançar um fim comum.

Diante da potencialidade do direto à cidade, David Harvey (2014, p. 28) o define como um direito predominantemente de natureza coletiva, no "exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização" em uma liberdade de nos refazermos na cidade, sendo que o autor considera o direito à cidade como um "dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados".

Demonstra-se, com isso, uma falha na interpretação do direito à cidade para sua própria concretização: a cidade deve unir, aproximar as pessoas mesmo que em

grandes distâncias; ela não deve oprimir e segregar, pois seu pleno exercício depende de uma liberdade de existir que só pode ocorrer quando uns aceitam aos outros na composição de um mesmo espaço. A diferença deve ser cultivada e não reprimida.

A identidade individual é inserida na identidade coletiva fomentada por espaços públicos criados na cidade. A troca simultânea enriquece a consolidação de ambientes democráticos e valoriza o ser enquanto pessoa humana que ali frequenta e atua na perspectiva de munícipe e cidadão. A observação e a relação com o "outro" tende, com isso, a ser reprogramada do outro "perigoso" para o outro indivíduo possuidor de condição humana igual a mim. O estranho passa a ser semelhante.

A partir de outra vertente, o direito à cidade pode ser investigado sob uma prática das cidades de direitos humanos em caráter performático reivindicativo, ou seja, a cidade como ação em meio a atos de cidadania que por si proporcionam aos indivíduos "constituir-se como cidadãos", em igual sentido, "como aqueles que têm 'o direito a ter direitos", estando o urbano e o político em uma coexistência (IZZO, 2017, p. 53).

Ao mesmo tempo em que o direito à cidade pode representar a conjugação de diferentes vozes, pode ser igualmente considerado sob a ótica de um direito que engloba inúmeros outros direitos, configurando interfaces entre o urbano e o político em uma cidade de direitos humanos como prática reivindicativa.

Contudo, "o empoderamento e a deterioração das cidades são apresentados à população como um processo orgânico de envelhecimento natural, ou de crescimento excessivo, e não como a consequência direta da economia política vigente" (BOLAFFI, 1982, p.67), o que evidencia ainda mais a simbiose entre o urbano e o político na conjuntura da cidade vindicada.

Em outro enquadramento, olhar-se-á o direito à cidade sob o aspecto do direito à moradia e, em seguida, sua relação com o *Programa Minha Casa, Minha Vida*, ainda que não se faça de modo tão aprofundado como a oportunidade possa ansiar.

Com isso, mais uma vez na proposta do Direito em encontro com a Arte, no documentário "A caminho da Copa" o economista, sociólogo e docente do IPPUR – UFRJ Carlos Vainer afirma o conceito de "cidade-negócio", na qual, "ou você é consumidor ou acionista", caso você não se enquadre em um ou em outro perfil "não

há lugar para você", sendo essa a fala que representa a condição das pessoas que tiveram suas moradias demolidas em razão de um interesse maior reconhecido nas obras para a copa do mundo de 2014.

Em outro momento da arte cinematográfica a arquiteta e urbanista e professora da FAU – USP, Raquel Rolnik, explica que eventos como esse funcionam como uma vitrine aberta das cidades, de modo que aquela está enfocada na exposição espacial quase que perfeita desta, com a finalidade de atrair grandes investimentos. A cidade é, então, posta à venda sem uma análise criteriosa de seus eventuais malefícios às pessoas que nela consolidaram ou consolidam suas moradias.

Ainda quanto à questão das moradias, neste caso especificamente às moradias urbanas, salta à mente brasileira o difundido programa de habitação popular do Governo Federal denominado Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), ligado à Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades.

A Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009 dispõe sobre o PMCMV, dentre outras abordagens e alterações, e estabelece em seu artigo 1º qual o propósito deste programa<sup>46</sup> - cuja redação foi dada pela Lei nº. 12.424 de 2011 – que conta com investimentos da União em colaboração dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal em comunhão à Caixa Econômica Federal (CEF), conforme consta na norma do art. 3º, § 5º<sup>47</sup>, com redação dada pela Lei nº. 13.590, de 2018.

Em relação ao PMCMV e à temática do direito à cidade, ainda podendo-se questionar o contraste das estatísticas exibidas no subcapítulo 1.2 "Moradias no Brasil" em contraposição à existência de um programa federal de habitação para pessoas de baixa renda, exsurge um olhar crítico associado aos preceitos urbanísticos de inclusão e planejamento urbano voltados para referenciado programa.

-

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup>Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); e III - (VETADO).

<sup>(</sup>PNHR); e III - (VETADO).

<sup>47</sup>Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: § 5º Os Estados, Municípios e Distrito Federal que aderirem ao PMCMV e a Caixa Econômica Federal serão responsáveis pela execução do trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados, na forma estabelecida em termo de adesão a ser definido em regulamento.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Vide pág. 34 e seguintes.

Aproveita-se, dessa maneira, para apresentar uma sintética análise da execução do PMCMV e suas deficiências para a não efetividade do direito à cidade na realidade brasileira em uma perspectiva inclusiva e menos segregacionista, ou ainda como o "direito a ter direitos", visto que conforme consta no título de uma publicação organizada por João Sette Whitaker Ferreira há que se indagar: "Produzir casas ou construir cidades?", sendo que "produzir" casas ou as chamadas "unidades habitacionais" não significa, necessariamente, construir cidades.

Embora fosse proveitosa uma descrição esmiuçadora acerca da estrutura e funcionamento do PMCMV e PMCMV2 com suas modalidades<sup>50</sup>, considera-se que por não ser este o objeto do estudo em si, mas apenas uma tentativa de articulação com a temática desenvolvida nesta parte do texto, sua apreensão meticulosa não se mostra adequada.

Neste tom, dois pontos focais remetem ao PMCMV. O primeiro deles retorna à questão da financeirização do espaço urbano e da produção de moradias como bem econômico; o segundo aspecto diz respeito à capacidade de inserção urbana da exclusão socioespacial quando da consecução dos projetos de construção das casas. Observe-se a análise de Renato Pequeno e Sara Vieira Rosa (2015, p. 145) quando da execução do PMCMV em Fortaleza:

Referente à política urbana, é muito baixa a efetividade da legislação urbanística na definição das áreas para o PMCMV, e não se fala no uso de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. Reitera-se a falta de interação entre as políticas urbana e habitacional, quando se contrapõem os planos diretores municipais e os planos habitacionais de interesse social. Pior ainda é a situação dos municípios metropolitanos. Na ausência de articulação entre os planos diretores municipais, antevê-se o surgimento de problemas na implantação de conjuntos periféricos situados em áreas limítrofes, a ressaltar a necessidade de planos de expansão urbana e habitacional metropolitano.

Por este enraizamento, não há como construir moradias em discordância com a política urbana municipal, predeterminada no Plano Diretor do município, sem desrespeitar e tornar ineficaz o próprio direito à cidade enquanto inclusão e estruturas para qualidade de vida das pessoas.

-

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Terminologia empregada pela Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009.

Na esteira da publicação organizada por João Sette Whitaker Ferreira (2012, p. 42), o PMCMV comporta duas modalidades, as chamadas "MCMV habitação de interesse social" (de 0 a 3 salários mínimos) e "MCMV segmento econômico" (até 10 salários mínimos).

Nas palavras de Nelson Saule Junior "o direito à moradia é o núcleo central do direito a cidades sustentáveis", ao passo que esses direitos seguem a disposição de elementos idênticos como o acesso à terra urbana, à moradia adequada, disponibilização de serviços e infra-estrutura, saneamento ambiental, transporte e serviços públicos (2004, p. 242-243).

Sob estas nuances denota-se que o direito à moradia não se torna efetivo e completo na ausência ou incompletude do direito à cidade e vice-versa, pois um direito interfere na existência do outro. Nesse sentido, o déficit habitacional não é resolvido com a "produção" de casas enquanto negócio imobiliário, mas perpassa bases estruturais da cidade em si.

Ainda mais que a propagação de programas para a "casa própria" devem orientar-se pelos valores coletivos e menos particulares previsto no Estatuto da Cidade. Veja-se que

Pensar em cidades justas é falar, antes de tudo, em dinâmicas urbanas não segregadoras; é imaginar um mercado que consiga aliar a lucratividade aos objetivos de sustentabilidade; é recuperar, para isso, soluções arquitetônicas e urbanísticas de qualidade, assumindo custos imediatos em nome da preservação e qualificação do futuro; é criar modelo de consumo da "casa própria" mais harmonizado com o coletivo. Por fim, construir um novo modelo urbano no Brasil é fazer a sociedade se conscientizar que nossas cidades devem mudar drasticamente. (FERREIRA, 2012, p. 36)

Por enquanto, as faltas de soluções arquitetônicas e urbanísticas de qualidade em comunhão ao desrespeito dos próprios Planos Diretores locais predispõem os chamados conflitos fundiários urbanos, já que o acesso à terra na cidade configura-se como privilégio.

### 2.4 Dos conflitos fundiários urbanos: uma trama de direitos<sup>51</sup>

Ouça-me bem, amor Preste atenção, o mundo é um moinho Vai triturar teus sonhos, tão mesquinhos Vai reduzir as ilusões a pó

UNIVEM, Marília, 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup>Este subcapítulo teve seu texto adaptado do artigo "Sobre a possibilidade de aplicação da mediação em conflitos fundiários urbanos", especificamente com relação ao capítulo três, escrito pela acadêmica em coautoria com o Prof. Dr. Renato Bernardi e apresentado no III Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito no Centro Universitário Eurípedes de Marília,

(O mundo é um moinho, Cartola)

A concepção contemporânea de propriedade outrora observada está consubstanciada em uma "limitação" ou "releitura" do direito de propriedade que deve atender a uma função social, seja ela urbana ou rural. Conquanto seja uma norma constitucional que atribui à propriedade uma perspectiva coletiva voltada para o ideário social de concretização do direito à moradia, persistem divergências quanto à utilização da terra nas cidades.

Essas desarmonias constantemente aparecem nos noticiários televisivos e nos jornais impressos como ocupações informais para fins de moradia em terrenos urbanos alheios, em situação de abandono, possivelmente, há tempos em desuso. Após a ocupação, o proprietário legítimo-formal busca a reintegração de sua posse em detrimento do direito à moradia dos "invasores", ainda que o terreno objeto da contradição tenha estado, até então, sem cumprir sua função social.

Destarte, em virtude de tais nuances foi estabelecida uma definição por meio do artigo 3º da Resolução Recomendada nº. 87 de 8 de dezembro de 2009, advinda do Conselho das Cidades, sobre o que são conflitos fundiários urbanos, integrando uma recomendação ao Ministério das Cidades para instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos<sup>52</sup>, melhor elucidada no capítulo seguinte.

Veja-se, ao menos na interpretação desta pesquisa, que a definição adotada já compreende os conflitos fundiários urbanos em uma dimensão coletiva com a exploração dos termos "famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis", bem como "garantia do direito humano à moradia e à cidade". Diante disso, não se percebe necessário o acréscimo do termo "coletivo" à terminologia conflitos fundiários urbanos já que sua definição parece ser suficiente nesse sentido.

Mas não se impede o reforço de que o presente trabalho volta-se para o estudo de assentamentos irregulares, muitas vezes formados por várias famílias que se reúnem na ocupação de um terreno cuja propriedade não lhes pertence, no intuito de exercerem o direito à moradia e à cidade, em pleno estado de posse.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> 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.

O Brasil, diante da extrema desigualdade social que assola a população é, então, cenário de inúmeros conflitos sobre a posse e a propriedade da terra urbana, visto que o alto custo de vida nas cidades dificulta o exercício dos direitos sociais, dentre eles o direito fundamental e humano à moradia adequada/digna<sup>53</sup>.

Para Henri Acserald (2015, p. 65-66) a vulnerabilidade social, os conflitos ambientais e a regulação urbana podem ser analisados na perspectiva da "ausência de acordo entre práticas espaciais nas cidades" que

poderia dar substância sociológica à noção de « insustentabilidade » urbana. Ou seja, os conflitos seriam a expressão viva da percepção social da irreprodutibilidade das práticas espaciais nas cidades e das dificuldades de fazer valer instituições e normas capazes de regulálos de modo a reproduzir as relações sociais urbanas compatíveis com os requisitos da cidade capitalista.

Percebe-se o reflexo de uma estrutura fundiária urbana que promove um déficit habitacional aterrador para o desenvolvimento da vida nas cidades. Assim, a existência de conflitos que disputam a terra urbana não é uma realidade que nasceu por acaso, mas oriunda da historicidade de uma desigualdade atemporal.

A questão é que referidos conflitos, por vezes, lidam com o direito à moradia em face de outro direito. Destarte, observa-se neste momento que o déficit de moradia *stricto sensu*, percebida com relação àqueles que não têm lugar para morar reflete uma ausência do direito à cidade em sua integralidade, pois a não existência da moradia adequada/digna fere o direito à cidade do indivíduo, uma vez que eles estão inter-relacionados.

Nas palavras de Teixeira e Silva (2016, p. 128) a concentração da propriedade privada urbana somada aos seus desdobramentos e à contribuição do Estado em manter tal sistemática em meio às múltiplas violações de direitos acarretados, coaduna para a intitulação dos chamados conflitos fundiários urbanos.

Sua acepção envolve, então, uma trama de direitos com diversos atores desde ocupantes, proprietário(s), Poder Público, Ministério Público Federal ou Ministério Público Estadual, em alguns casos o Poder Judiciário, entre outros que podem estar envolvidos a depender da peculiaridade concreta.

-

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> No subcapítulo 1.2 é possível perceber, por intermédio de estatísticas apresentadas pela Fundação João Pinheiro, que as condições de moradia no Brasil ainda mostram-se calamitosas à soma, ainda, de um déficit habitacional constituído de casas ou espaços subutilizados (vide p. 33-40).

Por isso é preciso falar sobre os conflitos fundiários urbanos desde seus protagonistas, ocupantes e proprietários, até outros personagens que influem para sua existência e possível resolução (MINNICELLI, 2016, p. 34), reconhecendo-se que em determinados casos, conforme aponta Teixeira e Silva (2016, p. 129), as áreas ocupadas sejam públicas ou privadas assim o são em razão de "atos do poder público (da Administração Pública, em geral), atendendo, não raro, a interesses econômicos específicos de grupos privados, em detrimento de políticas sociais universais".

Por consequência, dentre os protagonistas recorrentes envolvidos em conflitos fundiários urbanos, Cafrune identifica o que ele chama de "grupos sociais populares", ao explicar que

a estrutura de reprodução sócio-territorial das desigualdades, que impedem o acesso à terra urbanizada e regular por parte de parcela significativa da população, reconhece-se que os grupos sociais populares estarão presentes na maioria dos chamados conflitos fundiários urbanos, seja em razão de ocupação recente que mobilize o questionamento imediato, seja nos casos de ocupação tradicional que seja contestada em razão de fato novo gerado internamente na área ocupada (como a reivindicação por melhorias de infraestrutura) ou externamente a ela (como a decisão do poder público de construir uma rodovia cujo traçado a atinja). (CAFRUNE, 2010, p. 203, grifo nosso)

Trata-se de uma questão complexa eis que emaranha inúmeros direitos em um único contexto, bem como inúmeros atores sociais e, dada a magnitude das dificuldades envolvidas, sua resolução passa por uma articulação, preferencialmente interinstitucional, que na construção do diálogo suscite um fluxo de ideias que aponte para a solução da demanda emergida do caos urbano excludente.

Soma-se a este retrato a insegurança jurídica da posse já elucidada no primeiro capítulo deste estudo ao demonstrar uma dificuldade dialógica entre esses personagens, sendo que sua incidência tende a culminar em remoções forçadas regadas à violência e violação de direitos, de maneira que a utilização da força substitui a capacidade das pessoas para o diálogo.

A fala acaba por perder valor e o medo adquire sentido no contexto agressivo da repressão à guisa de que "A consciência coletiva dos oprimidos se caracteriza pela cultura do silêncio" (NOVY, 2002, p. 328), mantida sob tal guarida pela desqualificação inata que os condena a ser invasores em uma cidade que não

gosta de reformas políticas e fundiárias e prefere a manutenção do poder pela "ordem".

Adiante serão apresentados exemplos brasileiros, nos quais as remoções forçadas ensejaram violência e violação de direitos até mesmo com a morte de moradores. São os casos emblemáticos citados por Campos como o "Eldorado dos Carajás" no Pará, a "Ocupação do Pinheirinho" em São José dos Campos no Estado de São Paulo e a "Ocupação Sonho Real" em Goiânia.

O pesquisador Wagner Moreira Campos (2013, p. 73) observa que no caso do Eldorado dos Carajás a Polícia Militar do Estado do Pará matou 19 sem-terra em 16 de abril de 1996, de maneira que em 2012 houve a condenação dos responsáveis em virtude das mortes computadas.

A Ocupação do Pinheirinho em São José dos Campos (22 de janeiro de 2012), por sua vez, apresenta-se como uma das mais recentes e maciças violações de direitos humanos no país à soma, ainda, da Ocupação Sonho Real (16 de fevereiro de 2005) que podem ser elucidadas pelas seguintes informações:

O despejo mais recente, a desocupação do Pinheirinho – terreno de 1,3 milhão de metros quadrados – culminou com o saldo de 8.000 pessoas desalojadas, por um efetivo de mais de 2.000 policiais. Já o despejo da Ocupação "Sonho Real", fez oito anos, culminou com um saldo de 14.000 pessoas despejadas de suas moradias de maneira violenta, truculenta e sem nenhum respeito pela dignidade da pessoa humana, além de 2 vítimas fatais, 16 feridos à bala, tornando-se um desses paraplégico e 800 pessoas detidas. Nenhum dos crimes foi até hoje apurado. (CAMPOS, 2015, p. 73)

Pela visão das lentes informativas descritas, acredita-se que é possível a participação popular na administração de conflitos fundiários, especialmente os conflitos fundiários urbanos, visto que a repetição de despejos forçados trágicos consiste em violações de direitos humanos de todos os moradores da ocupação, de maneira que a fala, evidentemente, é calada pela força.

Desta forma, a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos recomendada pela Resolução nº. 87/2009 do Concidades adquire relevo como metodologia diferenciada da institucionalização e dos despejos forçados para tratar controvérsias pela posse e propriedade da terra nas cidades.

Nos dizeres de Müller (2014, p.181) "É preciso a criação de espaços de mediação de conflitos fundiários que fuja imediatamente dessa lógica de despejos

puro e simples e o respeito aos direitos humanos agora entendidos de modo crítico e em sua complexidade."

No desenvolvimento deste pensar, a mediação de conflitos fundiários é viável não só do ponto de vista da proteção aos direitos humanos dos "invasores", mas também porque permite ao conflito inflamado no seio de disputas e domínios socioespaciais, ter vazão por meio do diálogo como expressão do ser que ali está e merece ter ouvida sua pretensão.

Para além de mera retórica ou especulação, a prática mediadora em conflitos fundiários urbanos é uma alternativa viável e que convoca a participação do Poder Público, podendo-se notar que com a aplicação de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, entre outros institutos, a resolução do conflito pode ocorrer pelo efetivo "fazer" do Estado.

# CAPÍTULO III – INTERESSE PÚBLICO E ATIVIDADE MEDIADORA COMO PARTICIPAÇÃO DO ESTADO EM CONFLITOS PELA TERRA URBANA

Ante a complexidade dos conflitos fundiários urbanos e a noção de envolvimento com terras públicas ou, mesmo não relacionado diretamente com propriedades do Estado, a atuação do Poder Público enquanto parte ou terceiro interessado na composição de conflitos fundiários pela terra urbana torna sua participação uma necessidade, pois diz respeito ao próprio interesse público.

Remete-se, dessa forma, ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado que, apesar de não tipificado em dispositivos constitucionais, pode ser vislumbrado em diversos outros como é notado na função social da propriedade, na salvaguarda do consumidor ou no meio ambiente (BERNARDI, 2009, p. 112).

Não obstante a prevalência do interesse público há que se ressaltar a viável disponibilidade que poderá ser exercida em razão desse mesmo interesse a depender do caso concreto. Qualquer absolutez prévia em âmbito jurídico-legal está fadada à negligência das peculiaridades da questão emergida, bem como à incoerência de decisões e ingerências, ainda que vinculadas à Administração Pública regida pela estrita legalidade.

A discricionariedade administrativa é, então, emoldurada pela estrita legalidade e a partir disso não há como pontuar um núcleo duro ou soluções prontas que façam valer indistintamente o resguardo do interesse público, haja percepção de que os enredamentos das relações pessoais, sociais e institucionais requerem um dever-fazer criativo que consiga ser articulado com a realidade.

Há teoria que observa o interesse público como um conceito em construção, aberto às nuances transformadoras do mundo vivido, por isso é determinado caso a caso, não podendo ser taxativamente elencado e circunscrito a necessidades que tendem a ser acrescidas ou alteradas no acompanhamento das mudanças sociais. Posto, portanto, como um conceito indeterminado.

Nas palavras de Borges (1998, p. 110) o termo interesse público é considerado um conceito "aberto plurissignificativo" assim como utilidade pública, ordem pública, segurança nacional, entre outros, cabendo ao aplicador da norma

conduzi-lo à determinação, seja a Administração Pública em um primeiro momento, seja o Poder Judiciário em segunda posição ao controlar os atos da Administração.

Mediar, apesar de não ser um interesse público em si, pode conduzir ao alcance do interesse público buscado no conflito que já foi anteriormente menosprezado. Com isso, intenta-se desmistificar a ideia, ainda arraigada na prática administrativa e na mentalidade da academia em Ciência Jurídica de que a indisponibilidade do interesse público é absoluta ao ponto de impedir a aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos.

É incontroversa a falta de exatidão em tais percepções, visto que a própria Lei nº. 13.140/2015 dispõe sobre a possibilidade da mediação na Administração Pública. Destarte, este capítulo tratará de expor uma definição sobre o que é mediação e sua consagração na legislação brasileira, seguida de apontamentos críticos sobre a qualidade de tal método em meio ao produtivismo judicial e se a mediação pode ser sucumbida às dificuldades de realização prática para ser considerada uma utopia.

Após essas premissas passa-se a compreender a possibilidade da mediação na Administração Pública e como o Poder Público é capaz de exercer referida atuação, propiciando-se, por fim, alguns instrumentos legais que podem compor um bom termo em acordos sobre conflitos fundiários urbanos para proteção do direito humano e fundamental à moradia, ainda que inadequada.

### 3.1 Da supremacia do interesse público no desenvolvimento urbano

O princípio da supremacia do interesse público orienta a Administração Pública em suas ações e finalística, o que inclui toda a esfera de sua atuação, inclusive quando envolver o planejamento e a organização do solo em território urbano, bem como no desenvolvimento de políticas públicas nas cidades.

Um desempenho administrativo em benefício dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais aponta para uma melhor gerência do espaço construído, em edificação e a ser materializado nos ambientes das urbes com vista à ordenação espacial da vivência urbana em proveito coletivo.

Nesta senda, não se intenta discutir ou apresentar um conceito uníssono sobre o que consiste a supremacia do interesse público, mas apenas firmar entendimento de que sua busca e aplicação assentam-se no reconhecimento de

uma iniciativa do Poder Público em praticar ações que permitam a construção gradual de cidades mais humanas, o que inclui o exercício do direito à cidade e da conjugação de inúmeros outros direitos básicos, além de uma gestão democrática.

Por esta perspectiva adentram-se conjecturas fundadas em dificuldades de empiria encontradas nos casos em que há o interesse público e o interesse privado em visível colisão, ao passo que o segundo direciona-se para a exploração da cidade enquanto negócio.

### 3.1.1 Interesse público e interesse privado

Comumente, o interesse privado no ambiente urbano associa-se à mercantilização das cidades enquanto produto de exploração econômica que, por sua vez, tornam-se vitrines a céu aberto expostas ao preço do mercado. Entretanto, não há como descartar que a iniciativa privada adquire este poderio em razão de uma fragilidade anterior da Administração Pública em planejar e construir o espaço urbano conforme a promoção de direitos fundamentais.

Há situações, porém, em que essa lógica pode se mostrar inversa e o Poder Público atuar em prol de um interesse social coadunado para o exercício do direito à cidade como interesse público, antes da intervenção privatista que redimensiona as pretensões coletivas e individuais para configurar esta última.

Na tentativa de apresentar a construção do direito à cidade entre o interesse público e o interesse privado, utiliza-se o estudo de caso do Plano Local de Gestão de Barão Geraldo, em Campinas/SP, publicado por meio de artigo científico de autoria de Josué Mastrodi e Gabriela Martins Isaac e disponibilizado pela Revista de Direito da Cidade, vinculada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado – da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

Trata-se do caso da Fazenda Santa Paula, propriedade de pessoa jurídica de direito privado com atividade econômica voltada para o mercado financeiro, situada em uma área rural do distrito de Barão Geraldo, na cidade de Campinas, de maneira que "boa parte" da área da fazenda mencionada foi transformada em área urbana pela lei municipal nº. 10.617/2000 e, de acordo com o entendimento dos autores que analisam este objeto de estudo, configura

locais sem qualquer infraestrutura urbana, e localizados em zona rural que, por força de interesses privados, de algum modo obtêm autorização municipal para serem transformados em área urbana. E consegue-se, após tal aprovação, exercer pressão política no sentido de a Administração Pública prover, para aquela área, os equipamentos e serviços públicos que deveriam, antes, ser levados às demais áreas urbanas que já se encontram densamente povoadas. (MASTRODI; ISAAC, 2016, p. 734)

Com isso, a intenção da proprietária da fazenda era a alteração da área para se consolidar em um condomínio residencial fechado luxuoso que deveria ter sido construído quando a Prefeitura efetivasse a ligação aos serviços de fornecimento de água, esgoto, energia elétrica e o asfaltamento de ruas já previstas no projeto de loteamento daquele espaço (MASTRODI; ISAAC, 2016, p. 734).

À época, de acordo com a narrativa de Mastrodi e Isaac (2016, p. 734) houve uma ação civil pública e, adiante, foi declarada a inconstitucionalidade da lei municipal, ao passo que a área agora urbana deveria retornar à sua condição de área rural. Contudo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao modular os efeitos da decisão, permitiu a construção em parte da área da Fazenda, com a manutenção da "área urbana" e a construção do condomínio residencial de alto padrão, embora não tenha havido edificação alguma.

Na concepção dos pesquisadores o Poder Público representado pelo Poder Legislativo, agiu nesse caso em favor de interesses privados a partir de uma formalização que, em tese, deveria dar preferência ao interesse público, contudo, sob seu véu fez-se valer como pseudo-representação de uma vontade democrática (MASTRODI; ISAAC, 2016, p. 735).

Perante isso.

capturado pelos interesses de mercado, o Administrador assume tais interesses como se fossem interesse público e os aplica em seu planejamento urbano, estruturando a cidade de maneira que a lógica de mercado se desenvolva em toda sua exuberância, com a circulação de pessoas condicionada à circulação das mercadorias. Com isso, a cidade é organizada de tal maneira que alguns lugares se tornam privilegiados, mas sempre visando à produção, ao acúmulo de capital, e não ao desenvolvimento da cidadania. (MASTRODI; ISAAC, 2016, p. 735)

Veja-se que a organização do território urbano é realizada pela iniciativa privada orientada por interesses econômicos e à Administração Pública falta a proposição de projetos de ordenamento do solo nas cidades, cujas finalidades estejam direcionadas para um ideal comum, com interesse público delineado, pois como se vislumbra no exemplo descrito, o projeto de lei nº. 10.617 foi pensado e levado à votação por iniciativa de um membro da Câmara Municipal, sem que houvesse qualquer planejamento ou estudo e em contrária objetivação instituída pelo Plano Local de Gestão Urbana de Barão Geraldo, Lei 9.199/1996 (MASTRODI; ISAAC, 2016, p. 740-742).

Esse Plano Local foi constituído pelo estudo e acompanhamento de uma equipe multidisciplinar através de um convênio entre a Prefeitura Municipal de Campinas com a Universidade de Campinas (Unicamp) e com a Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCC), a fim de consolidar diretrizes de infraestrutura e identidade local para um equilíbrio urbano qualitativo e crescente. No entanto, para Mastrodi e Isaac (2016, p. 741-742), a instituição do Plano não impediu a distorção de suas indicações como no exemplo da própria lei municipal nº. 10.617.

Por este seguimento, ainda que diante da breve análise do caso ocorrido na Fazenda Santa Paula, no distrito de Barão Geraldo em Campinas, dá-se prova à controvérsia da prevalência de interesses no planejamento e na ordenação do espaço urbano, visto que o interesse privado sobrepôs-se ao interesse público, no caso, genuinamente representado pelo Plano Local de Gestão Urbana em longo prazo distorcido pela "ocorrência da captura do Estado e do Administrador por interesses privados e o planejamento urbano segundo estes interesses" (MASTRODI; ISAAC, 2016, p. 748).

Nesta linha de raciocínio, outras situações de interesse privado são popularmente "vendidas" como casos de interesse público voltados para a função social das cidades, enquanto argumento de legitimação para que se reconheça e aceite sua produção:

O Estado atua associado ao setor privado para atender aos interesses deste setor, mas justifica sua atuação com o argumento de que o crescimento da cidade irá beneficiar a todos os grupos sociais, trazendo-lhes empregos, fortalecendo sua base tributária e produzindo recursos para a ampliação das políticas sociais. Através do desejo de desenvolvimento, cria-se o consenso e cobrem-se de

licitude as concessões de subsídios a empreendedores, a permissividade da legislação de uso do solo, a facilitação dos processos de licenciamento municipal e estadual. Desta forma, consegue-se convencer a sociedade de que o objetivo da política urbana é viabilizar o crescimento através do favorecimento das elites capitalistas. (PEREIRA, 2012, p. 449-450)

A construção de cidades mais justas, menos desiguais e mais plurais, democraticamente arquitetadas, passa por um filtro de atuação da Administração Pública que não pode descartar a influência dos interesses privados na (re)modelação do uso do solo urbano em um mero aproveitamento de troca para acumulação de capital que, neste viés, demonstra oposição crível à efetivação de direitos sociais e à dignidade da pessoa humana se assim entendida como o desfrute de direitos mínimos.

Pensa-se, desse modo, que a partir da técnica da mediação, seja na esfera administrativa ou judicial, o Poder Público tem a oportunidade de aplicar instrumentos urbanísticos em favor do interesse público no desenvolvimento da política urbana municipal, bem como de cessar o retardamento de ações que podem proporcionar as funções sociais nas urbes por meio da fruição de direitos básicos, como, por exemplo, no caso do direito à moradia. Assim, falar-se-á sobre a mediação enquanto técnica de resolução consensual de controvérsias.

### 3.2 A mediação como meio consensual resolutivo de controvérsias

Em meio ao entendimento de que pode existir interesse público na atividade mediadora, incluindo o papel do Estado na proteção de direitos humanos e fundamentais dos indivíduos, inicia-se uma abordagem da mediação em sentido amplo para que seja alcançável a compreensão de sua proposta.

Nesta trajetória, a mediação de um conflito pode ser assimilada como a intervenção construtiva de um terceiro imparcial junto às partes nele envolvidas, com o objetivo de se buscar uma resolução através dos enredados (SOUZA, 2012, p. 55). Trata-se do manejar, por um terceiro, de opiniões, convicções e direitos de pessoas em condições inversas.

Aliás, o art. 1º, parágrafo único da Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação)<sup>54</sup> a define como uma atividade técnica desempenhada por terceiro imparcial, sem exercício deliberativo, da escolha das partes ou aceito por elas, com a função de incentivar o progresso de soluções consentidas.

Pode-se dizer à vista disso que "o processo de mediação não se realiza apenas mediante a utilização de parâmetros jurídicos, muito embora passe por ele." (SOUZA, 2012, p. 57), ou seja, a técnica da mediação é mais ampla do que sua inserção no contexto jurídico.

Ainda em atenção à Lei de Mediação observa-se que em seu art. 2055 foram estabelecidos os princípios que devem reger a prática mediadora, a começar pela *imparcialidade do mediador*, princípio exposto no inciso I da dimensionada norma.

De acordo com a Associação de Mediadores de Conflitos (AMC) (online), o princípio da imparcialidade do mediador consiste no fato de que ele não possui interesse na causa, o que denota a inexistência de preferências, aconselhamento, representação ou defesa de alguma das partes. Com isso, tangencia-se, também que

Se os interessados vislumbrarem, em qualquer mediador, atitudes que demonstrem o exercício de autoridade (verticalização de poder), restará prejudicada a construção do *rapport* positivo; será difícil resgatar a confiança dos interessados e modificar a percepção deles de quebra de imparcialidade diante dos fatos. (BACELLAR, 2012, p. 177)

Outro princípio previsto no inciso II do art. 2º é a isonomia entre as partes, o que significa dizer que estas não poderão ser postas em situações desiguais ou iniciarem o processo de mediação em evidente desvantagem, uma em relação a outra.

Neste seguimento, há o princípio da *oralidade* inserto no inciso III do art. 2º preferencial ao ato-de-fala, tanto em um projeto de fala protagonista quanto de uma escuta ativa, tanto do mediador quanto do envolvido oposto.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup>Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou a desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup>Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios: I - imparcialidade do mediador; II - isonomia entre as partes; III - oralidade; IV - informalidade; V - autonomia da vontade das partes; VI - busca do consenso; VII - confidencialidade; VIII - boa-fé.

Na extensão do art. 2º tem-se o princípio da *informalidade* no inciso IV que pode ser resumido na forma pela qual o ambiente convidativo, não precedido de regras rígidas ou procedimentos formais, torna a audiência de mediação uma audiência descontraída, justamente para despertar uma abertura para o diálogo.

Ainda assim, há o inciso V com a expressão *autonomia das partes*. Mas no que consiste esse princípio? Nos termos da explicação retirada da página online da AMC percebe-se que está diretamente relacionada com a voluntariedade de se participar da atividade mediadora, pois

As partes, ao iniciarem uma mediação, estão conscientes daquilo que se lhes exige e daquilo que podem obter, mas, sobretudo, que o fazem de livre vontade sendo coresponsáveis pelo sucesso ou insucesso do processo. A Mediação é portanto um processo voluntário e a responsabilidade das decisões tomadas no decorrer da mesma cabe aos mediados. (AMC, online)

Nesse sentido, o inciso VI do art. 2º observa a *busca pelo consenso* como o sexto princípio da mediação, seguido pelos incisos VII e VIII que, respectivamente, trazem a *confidencialidade* e a *boa-fé* como os princípios integrantes da prática da mediação.

Especificamente quanto à busca pelo consenso, a mediação deve propiciar o alcance de um consenso dialogado, com a finalidade de que a solução percebida seja advinda da produção de um consenso entre as partes em conversa facilitada pelo mediador, a intervir construtivamente como um terceiro imparcial.

Fala-se, igualmente, do *princípio da confidencialidade*, ou seja, a audiência de mediação é sigilosa e os assuntos e dizeres empregados não serão repassados para outras pessoas, de modo que não incorporarão os autos do processo. A ideia é que o sentimento de confiança contribua para que os envolvidos se sintam à vontade na hora de expor suas razões e dilemas acerca do caso vivenciado.

Por esta motivação o mediador, conforme apresenta o art. 30<sup>56</sup>, não deve comentar sobre as audiências de mediação, salvo se as próprias partes decidirem de maneira inversa ou, se a abertura dos relatos for necessária para o cumprimento de acordo de mediação ou, ainda, se a lei desse modo exigir.

Atenta-se para a extensão do dever de confidencialidade que não diz respeito apenas ao mediador, mas também às partes, seus prepostos, advogados, assessores técnicos e outras pessoas que eventualmente tenham participado da audiência de mediação.

Como último princípio verifica-se a boa-fé, amplamente compreendida no ordenamento jurídico pátrio, trata-se da conduta das partes ao se mostrarem dispostas à resolução consensual do conflito, intencionalmente voltadas para o estabelecimento do diálogo, em cooperação à busca por uma finalização amigável acerca da causa.

Ressalta-se, por oportuno, que de acordo com a Lei nº. 13.140/2015 existem oitos princípios expressos que informam o processo de mediação, de maneira que esta

revela-se como método ideal para lidar com conflitos complexos e multifacetados, dado seu potencial de lidar com as camadas a elas subjacentes e de trabalhar com múltiplos interesses e necessidades, harmonizando-os e buscando compensações e soluções criativas que maximizem a proteção do conjunto, tanto do ponto de vista objetivo (dos diversos interesses em jogo) quanto sob o prisma subjetivo (dos diferentes sujeitos afetados pelo conflito). (SOUZA, 2012, p. 70)

relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as

será admitida em processo arbitral ou judicial. § 3º Não está abrigada pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública. § 4º A regra da confidencialidade não afasta o dever de as pessoas discriminadas no caput prestarem informações à administração tributária após o termo final da mediação, aplicando-se aos seus servidores a obrigação de manterem sigilo das informações compartilhadas nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação. § 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando: I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito; II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação; III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador; IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação. § 2º A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não

Complementa-se à questão da complexidade dos casos e da lida com as camadas subjacentes ao conflito, que a abrangência da atividade mediadora, a fim de que tenha um alcance profundo, volta-se para "o reconhecimento e o trabalho com o contexto subjacente ao conflito" e "o reconhecimento e o trabalho com as emoções das partes envolvidas no conflito" (SOUZA, 2012, p. 65).

A mediação, nestes moldes, em meio a outros meios consensuais de resolução de conflitos, promove a divulgação e fomento da chamada cultura da paz que possui o intento de pacificação social sem violência, orquestrada na canalização do pacifismo em oposição à força.

Dessa maneira, como a mediação trabalha não só o conflito em si, mas também seu entorno e motivações, passa-se a analisar sua praticabilidade no âmbito do processo judicial.

### 3.2.1. Da mediação judicial<sup>57</sup>

A partir de uma abordagem geral acerca da prática mediadora e seus princípios, bem como sobre a possibilidade de sua existência tanto em âmbito administrativo quanto litigioso, quando do envolvimento do Poder Público, seja como integrante do pólo passivo da ação ou como colaborador para a causa, passa-se a falar de modo específico sobre a mediação judicial e suas nuances legais.

A mediação no processo judicial foi estimulada pelo Código de Processo Civil (art. 3º, § 3º), como um método eficiente, rápido e mais econômico de solução de controvérsias, ao evitar o trâmite regular de um processo que culmina na imposição de uma decisão pelo Estado-juiz, para favorecer o bom-senso das partes e contribuir para a melhor pacificação social (CAMBI, 2016, p. 634).

Antes do novo Código de Processo Civil, os meios consensuais de resolução de conflitos foram incentivados pela Resolução nº 125 do CNJ, de 29 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

Nas considerações dessa Resolução, salienta-se a competência do CNJ de zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal, pela eficiência

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Este subcapítulo foi originalmente publicado pela autora em coautoria com o Prof. Dr. Eduardo Cambi sob o título "Compreensão crítica da mediação no processo judicial" na Revista Juris Plenum, ano XIII, n. 76 (jul./ago. 2017), p. 61-74. Caxias do Sul/RS: Editora Plenum, 2017.

operacional, pelo acesso ao sistema de justiça, bem como a sua responsabilidade social, que são objetivos estratégicos do Poder Judiciário, elencados na Resolução do CNJ nº 70, de 18 de março de 2009.

A instituição da Política Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses decorre da garantia constitucional de acesso à justiça, prevista no artigo 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal:

cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação (BRASIL, *online*).

A mediação é um importante instrumento para a promoção da cultura de respeito aos direitos humanos, para a melhor pacificação social dos conflitos, bem como para a prevenção de novos litígios, sendo preciso sistematizar e organizar tais serviços.

O artigo 2º da Resolução nº 125 do CNJ trata da organização e estruturação dos tribunais para realização dos meios consensuais de resolução de conflitos, com a finalidade de prezar pela qualidade dos serviços e disseminar a cultura da paz. Para tanto, dispõe sobre a centralização das estruturas judiciárias, a adequada formação e treinamento dos servidores, mediadores e acompanhamento estatístico específico.

Já o artigo 7º, inc. V dessa Resolução versa, especificamente, sobre a necessidade de incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos. Para tanto, complementa o artigo 13 da Resolução nº 125/CNJ, que os tribunais deverão criar e manter um banco de dados de cada Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC´s).

Ainda, a Resolução nº 125/2010 do CNJ foi incorporada no novo Código de Processo Civil, ao determinar que os tribunais deverão criar os centros judiciários de resolução consensual de conflitos (art. 165). O artigo 166 do NCPC traz a lume os princípios informadores da mediação (com destaque para os da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da

informalidade e da decisão informada), enquanto o artigo 167 do NCPC pontua sobre a sistematização dos dados colhidos nos CEJUSC's.

O artigo 334 do NCPC estabelece que se a petição inicial preencher os requisitos necessários e, não sendo o caso de improcedência do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

Pelo NCPC, a audiência de conciliação ou mediação é designada e a parte interessada, desde que citada e intimada, é obrigada a comparecer sob pena de fixação de multa (art. 334, § 8º). Tal audiência somente não ocorrerá se as partes expressamente informarem esse desejo ou se a causa não admitir a autocomposição (art. 334, § 4º), o que tem motivado críticas, como a de que essa obrigatoriedade viola o princípio da autonomia das partes.

Em relação a essa perspectiva, tendo em conta que a autonomia das partes constitui substancial princípio formador da mediação, repercute-se sua defesa em prol das partes poderem gerenciar suas dificuldades no caso conflituoso. Nesse viés.

Com efeito, se olharmos com atenção, depois que o processo está ajuizado ele não mais pertence às partes, e sim aos operadores do direito. Talvez por isso os profissionais da mediação chamem tanto a atenção para o fato de que essa técnica pretende "empoderar" e restabelecer o "pertencimento" das partes sobre o processo, no sentido de que elas retomam o poder de administrar o seu conflito (FILPO, 2016, p. 148).

Entretanto, o artigo 334 do NCPC não contraria o princípio da voluntariedade, pois o novo CPC prevê uma espécie de *obrigatoriedade mitigada* para o processo de mediação, ou seja, uma obrigatoriedade presumida e que somente pode ser elidida por meio da anuência concreta dos litigantes (SIVIERO, 2015, p. 321).

Além disso, a sistemática adotada no NCPC é uma estratégia de incentivo à cultura da paz, a fim de que seja experimentada, vivida, propagada e aceita entre os profissionais do direito e a própria sociedade, caso contrário, talvez caísse em desuso antes mesmo de sua utilização e aceitação pelos atores jurídicos e sociais, por isso entende-se que

Naturalmente a mediação traz vantagens incontestes, porém não podemos divergir que torná-la compulsória é ir contra a um método que detém claramente a forma consensual como objeto principal inserida em seu escopo. Talvez a compulsoriedade da mediação incidental, no direito brasileiro, tenha sido a maneira com que o legislador viu de tentar estimular a sua prática, eis, pois, que se assim não fosse, mais difícil seria torná-la usual à sociedade, aos advogados e aos juízes. Do contrário, quem sabe estaria esse método possivelmente fadado a ser desconhecido para ampla quantia da população (TRENTIN; DUTRA; ULHMANN, 2010, p.220).

Já a Lei da Mediação (nº 13.140 de 26 de junho de 2015) dispõe sobre a mediação entre particulares e sua aplicação à administração pública. O artigo 3º dessa lei afirma que a mediação é cabível em conflitos envolvendo direitos indisponíveis, desde que admita transação, devendo o acordo ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público (art. 3º, § 2º).

Poderá o mediador ser escolhido pelas partes ou designado pelo tribunal (art. 4°), de modo que ele conduzirá o procedimento de comunicação entre as partes, buscando o entendimento e o consenso e facilitando a resolução do conflito (art. 4°, § 2°, da Lei nº 13.140/2015).

Quanto à mediação judicial, o artigo 24, *caput*, da Lei nº 13.140/2015 reafirma ser da competência dos tribunais a instituição de centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, pré-processuais e processuais, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Observa-se, ainda, a estipulação de prazo para a conclusão da mediação, no artigo 27 da Lei nº 13.140/2015, ao expor que o procedimento de mediação judicial deverá ser concluído em até 60 (sessenta) dias, contados da primeira sessão, salvo quando as partes, de comum acordo, requererem a sua prorrogação.

O artigo 334, § 2º, do NCPC também observa que poderá haver mais de uma sessão de mediação, embora não se possa exceder o prazo de dois meses da data da primeira sessão.

A fixação de prazo determinado para o término da mediação judicial é uma técnica inerente à solução heterocompositiva dos conflitos, que exige a participação direta do Estado-juiz, e, ao ser aplicada à mediação, pode dificultar o êxito da solução consensual (GABBAY, 2011, p. 27).

Dessa maneira, expõe-se o embaraço temporal que a mediação pode sofrer no processo judicial, ao passo que houver a fixação de prazos e o cumprimento de metas:

Assim, uma questão principal que se coloca é a forma como uma técnica tão informal e livre, em que os mediadores são instigados a ser criativos no tratamento dos conflitos, e cujas sessões não têm um foco determinado nem poderiam ter prazo certo para ser completadas, pode ser encaixada no âmbito de procedimentos formais, engessados, controlados no tempo e coercitivos, como são os processos judiciais. (FILPO, 2016, p. 139).

Afinal, a mediação exige uma diferente percepção do tempo processual, com o intuito de promover a cultura dos direitos humanos e estimular a pacificação social. É preciso tempo para ouvir, para falar, para permitir que as emoções fluam e os conflitos, eventualmente, sejam trabalhados entre os mediadores e os mediandos (FILPO, 2016, p. 159).

Dessa forma, percebe-se que o legislador se preocupou mais com o controle temporal que com a liberdade da construção comunicativa produtiva entre as partes litigantes.

## 3.2.2 Qualidade da mediação e produtivismo judicial<sup>58</sup>

O ordenamento jurídico brasileiro, conforme verificado prevê a normatização da mediação judicial no Novo Código de Processo Civil, na Lei nº 13.140/2015 e na Resolução nº 125 do CNJ.

Embora essas regras jurídicas favoreçam a utilização da mediação como meio consensual de resolução de conflitos dentro do processo, há certas incompatibilidades que precisam ser compreendidas para que seja viável, posteriormente, aprimorar a sua utilização processual.

De início, vale destacar a contrariedade entre a política de metas do Judiciário e a mediação judicial. O número exorbitante e o crescimento exponencial de processos no Brasil acarretou a crise do Poder Judiciário, ao elevar suas taxas de congestionamento e dificultar o acesso pleno à prestação jurisdicional adequada,

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Este subcapítulo foi originalmente publicado pela autora em coautoria com o Prof. Dr. Eduardo Cambi sob o título "Compreensão crítica da mediação no processo judicial" na Revista Juris Plenum, ano XIII, n. 76 (jul./ago. 2017), p. 61-74. Caxias do Sul/RS: Editora Plenum, 2017.

célere e eficiente. Por isso, o Conselho Nacional de Justiça impôs aos órgãos do Poder Judiciário metas balizadas em critérios quantitativos.

Nesse sentido, o CNJ, em campanhas publicitárias, chegou a veicular o slogan "Bater recordes é garantir direitos", a fim de que a celeridade fosse alcançada a qualquer custo, fazendo com que os juízes fossem cobrados a todo tempo (FILPO, 2016, p. 166-167).

Essa preocupação quantitativa também foi estendida à mediação judicial. Porém, essa técnica de solução de litígios exige maior tempo de fala e de escuta, podendo se desdobrar em diversos encontros, sendo que sua eficácia não pode ser condicionada à resolução rápida e nos mesmos moldes das soluções a serem impostas no processo tradicional.

Portanto, a política de atingir metas, transposta à mediação judicial, desestimula o diálogo e não contribui para a melhor humanização da prestação jurisdicional. A necessidade de resolução rápida do processo, pela mediação judicial, também pode desestimular o uso desse meio alternativo de solução de controvérsias, ao colocar pressão para que os mediadores cumpram metas e tenham seu trabalho medido por números ou autocomposições exitosas.

O sucesso da mediação no Brasil também passa pelo desenvolvimento de uma nova cultura jurídica, desafiando a qualificação e o envolvimento diferenciado das partes, dos advogados, dos juízes, membros do Ministério Público e dos mediadores.

Em um país como o Brasil em que o ensino do Direito Processual Civil está centrado na *cultura demandista*, não é difícil perceber que o pleno êxito do instituto da mediação judicial está intimamente relacionado com a mudança no comportamento e no perfil dos operadores jurídicos (GONÇALVES, 2014, p. 213).

Na percepção crítica de Antônio Alberto Machado (2009, p. 232),

As possibilidades de mudança social por intermédio do direito, ou seja, pelo uso do direito como instrumento de transformação e de democracia, são bastante escassas. [...] o direito e os tribunais sempre foram mecanismos de conservação da ordem. Mas, se houver alguma possibilidade de fazer o direito atuar como instrumento de mudança (e parece que há) isso somente será viável se houver também uma mudança na mentalidade daqueles que o interpretam e aplicam.

O direito deve ser compreendido como um poderoso instrumento de transformação social.

A mediação judicial, por sua vez, como forma de promoção da cidadania no Brasil, encontra obstáculos na concepção de metas desenvolvida pelo CNJ, na avaliação meramente quantitativa desenvolvida pelas Corregedorias-Gerais de Justiça, no despreparo dos operadores jurídicos e na cultura demandista disseminada nas faculdades de direito do país. Esses fatores contribuem para fortalecer a crença de que na frente do Estado-juiz tudo se resolve, independente da realidade que virá depois.

Assim, é necessário questionar se os critérios predominantemente quantitativos de se avaliar o desempenho judicial devem ser estendidos à mediação para - em detrimento de melhorar a comunicação entre as partes e proporcionar certa possibilidade de emancipação aos envolvidos – alcançar qualquer acordo o mais rápido possível, para encerrar o processo e elevar as estatísticas positivas dos CEJUSC´s.

Tal política de metas se insere na *ideologia do produtivismo*, inerente à produção em massa do capitalismo na sociedade moderna, mas que não traz, necessariamente, resultados positivos para os jurisdicionados. Isso porque retira do direito seu papel dinâmico e criativo diante das diferentes realidades da vida, para dar espaço ao tecnicismo que tende a mecanizar a solução dos conflitos.

O produtivismo judicial tem como principal escopo reduzir o número de processos, sendo inevitável que contribua para a automatização da vida, retirando do Poder Judiciário a sua principal característica humanizadora de atentar às peculiaridades e às injustiças dos casos que a ele chegam imersos em dramas cotidianos, a fim de que sejam cumpridas metas.

A pressão sobre os mediadores para que resolvam o processo o mais rápido possível gera ansiedade, impaciência e até intolerância, o que também influi na qualidade da mediação que perde seu caráter humano para que os conflitos sejam resolvidos de qualquer maneira, desde que rapidamente.

Sob essa ótica quantitativa, é preciso acrescentar um olhar crítico sobre os *mutirões*, organizados pelos Tribunais para a resolução do maior número de processos possíveis. Tais iniciativas podem ser vistas mais como formas de satisfação das necessidades do mercado (FILPO, 2016, p. 178-179), trazendo economia de recursos, ao voltarem-se a mais rápida resolução dos casos, ao invés

de proporcionarem maior qualidade para a solução dialogada/mediada das causas que impulsionaram as partes a litigarem.

Sem as cautelas necessárias, a utilização tanto da conciliação quanto da mediação, como métodos autocompositivos de solução de conflitos, nesses mutirões, não permite o (re)conhecimento do outro por intermédio do diálogo, estando baseada em uma política institucional de resultados, centrada fundamentalmente na quantidade de processos encerrados, que pode ocasionar dificuldades na qualidade da mediação judicial.

Dessa maneira, para que a mediação judicial se desenvolva como um método mais humano de promoção da cultura dos direitos humanos e da paz é preciso atentar para as suas bases constitutivas (GABBAY, 2011, p. 238), levando em consideração seus valores e fundamentos metodológicos, para que represente uma forma de tutela diferenciada (e qualificada) à solução heterocompositiva dos litígios.

Caso contrário, a mediação judicial não deixará de ser uma mera etapa do processo tradicional, sem se tornar um *espaço privilegiado* para restabelecer um diálogo equilibrado, justo e humanizado (FILPO, 2016, p. 208), o que representaria um verdadeiro contrassenso entre os discursos que incentivam a mediação (inclusive, com fundamento no art. 3°, § 3°, NCPC) e a sua prática.

O direito contemporâneo é caracterizado por sua complexidade e pluralidade. Não suporta mais concepções burocráticas e formalistas que anteriormente eram suficientes para atender as expectativas sociais. Paradigmas são e devem ser quebrados em prol de modelos mais eficientes que considerem as características atuais e dinâmicas da sociedade contemporânea (CAMBI, 2016, p. 631).

Por isso, a mediação judicial deve ser aprimorada pela técnica processual, precisando ser percebida como um *modelo diferenciado*, para em uma perspectiva temporal e espacial diferenciadas, poder promover a cultura da paz em uma sociedade que, para superar preconceitos, discriminações e intolerâncias, pressupõe a valorização e o ressurgimento do diálogo, ainda que em detrimento da celeridade na prestação jurisdicional a qualquer preço.

A qualidade da mediação judicial pode sofrer influência negativa se condicionada à mesma lógica que conduz a resolução dos processos tradicionais, marcado pelo rígido controle de prazos e metas, o que acaba por restringir a

potencialidade da mediação como meio de estimular a comunicação e promover os direitos humanos.

A mediação judicial não pode ser restringida a uma mera etapa burocrática do processo civil, mas precisa ser compreendida como um método eficiente de autocomposição dos litígios, fundado na construção de uma comunicação diferenciada e humanizada entre as partes litigantes.

# 3.3 Sobre a possibilidade de mediação na Administração Pública e a Lei nº 13.140/2015

A Lei nº. 13.140/2015 a partir do Capítulo II inicia a disposição legal sobre a "autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público". Nesse viés, o art. 32<sup>59</sup> já estabelece a exequível criação de "câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos", na esfera da Advocacia Pública concernente à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal.

Nestes moldes, a lei observa que a instalação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito dos devidos órgãos da Advocacia Pública, são cabíveis quando houver competência para a dissolução de conflitos entre órgãos ou entidades públicas, para avaliar a possibilidade de autocomposição do conflito quando envolver um particular e, quando pertinente, para a celebração de termo de ajustamento de conduta.

celebrados pela administração com particulares.

-

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. § 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado. § 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado. § 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial. § 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo. § 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos

Ao teor do art. 33, parágrafo único<sup>60</sup>, a Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, poderá instaurar de ofício se for o caso, ou mediante provocação, procedimento para mediação coletiva que tenha relação com a prestação de serviços públicos.

Até aqui se percebe que a Lei está a estimular a autocomposição de conflitos de maneira preventiva já na esfera administrativa, podendo tal iniciativa, inclusive, se originar da própria Administração Pública.

Contudo, pousa dúvida acerca do que consta no § 4º do art. 32 ao expor que "Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo".

A hesitação se mostra presente justamente porque como visto no Capítulo II deste estudo, especificamente no item 2.2 sobre o Estatuto da Cidade e a regulamentação da política urbana brasileira, muitos instrumentos urbanísticos passíveis de aplicação pela Administração Pública em caso de conflitos fundiários urbanos exige uma previsão prévia no Plano Diretor municipal que, por sua vez, consolida-se por meio da aprovação de uma lei.

Embora exista uma indeterminação, parece que o caso do parágrafo 4º não impede que a Administração participe da mediação de controvérsias pela terra urbana, até porque a necessidade de realocação dos moradores de ocupações informais demanda uma ação emergencial face à violação de direitos, caso referido desfecho não tenha real firmação.

Sem esquecer que "Um dos critérios a presidir a celebração de qualquer acordo por parte do Poder Público há de ser, sempre e inevitavelmente, o respeito aos parâmetros legais existentes na matéria." (SOUZA, 2012, p. 172), oportuniza-se ao administrador público agir antes que trágicas situações se consolidem à sombra do Poder Público. Com isso,

pode-se concluir que a mediação é o método de solução de conflitos mais adequado para as disputas que envolvem o Poder Público, em todas as suas manifestações, sendo preferível a

-

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup>Art. 33. Enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei. Parágrafo único. A Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos.

abordagem ampla e uma prática que seja, sempre que possível, pedagógica e transformativa, possibilitando às pessoas e organizações envolvidas aprender com cada conflito, a fim de administrarem de forma produtiva os novos problemas que inevitavelmente surgirão em seu relacionamento no futuro. (SOUZA, 2012, p. 75, grifo nosso)

Então, a proposta da utilização da mediação na Administração Pública não é estimulada apenas enquanto objeto da Lei nº. 13.140/2015, sendo de igual maneira reconhecida nas pesquisas jurídicas que se preocupam com o tema, com possibilidade do desenvolvimento de mediações coletivas.

Em consonância ao discorrido e ao se alcançar o pressuposto de que a mediação é o método consensual de resolução de conflitos mais adequado em disputas que envolvem o Poder Público, procurar-se-á entender brevemente como o Poder Público pode tornar-se um ator participante da atividade mediadora.

### 3.4 A participação do Poder Público na mediação

Com a hipótese de um tratamento mais humano e comunicativo em casos de conflitos fundiários humanos, a atuação do Poder Público em processos de mediação enquanto ator participante torna-se uma máxima para abertura de possibilidades que ensejem a resolução consensual.

Uma abordagem inicial sobre o assunto, segundo Luciane Moessa de Souza (2012, p. 175), passa pela compreensão de que o Estado tem a obrigação de tornar mais eficiente os processos de que faz parte, seja no âmbito administrativo ou mesmo judicialmente, considerando que uma análise acurada da situação de fato pode demonstrar a conveniência, bem como a obrigatoriedade de transigir. Nas suas palavras:

Tendo em vista, como decorrência do princípio da razoável duração do processo, ser obrigação do Estado adotar meios tendentes à celeridade do processo administrativo e judicial, faz-se necessário que, em todo e qualquer conflito, ao invés da tendência institucionalizada no serviço público de se presumir que o Poder Público não comete erros e que a todo agente público cabe defender, com unhas e dentes, cada um dos seus atos pretéritos, seja efetivamente realizada uma análise fática e jurídica da pretensão do cidadão e do ente privado, a fim de identificar, de forma responsável e criteriosa, as situações em que é conveniente ou mesmo obrigatório transigir. (grifos da autora)

Por este caminho verifica-se que não há uma disposição legal que proíba a atuação de órgãos ou entidades públicas em processos de mediação enquanto "agentes de interlocução política", pelo contrário, a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos indica a ação do Estado em todas as suas funções, quais sejam, Legislativo, Executivo e Judiciário:

Ao definir a mediação como processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, a resolução não limita os atores participantes, enumerando que os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil que sejam afeitos à temática ou ao conflito possam atuar como agentes de interlocução política. Ademais, a definição indica a vocação da mediação a ser realizada por meio de dois objetivos: garantir o direito à moradia e impedir a violação de direitos humanos. Dessa forma, a Política Nacional construída no âmbito do Ministério das Cidades, por seu Conselho Nacional, e recomendada para orientar a atuação do Estado brasileiro permite identificar que está em discussão a própria atuação estatal, seja por meio de seus empreendimentos, os quais podem gerar conflitos, seja por meio da atuação do poder judiciário e da força policial utilizada para o cumprimento de mandados de reintegração de posse. (CAFRUNE, 2010, p. 212, grifo nosso)

Por enquanto, parece não existir um protocolo de atendimento por parte do Poder Público em casos de conflitos de natureza fundiária urbana que seja nacional ou unificado em todo o país, depreende-se, porém, que o Estado da Bahia, através de leis estaduais específicas para tais demandas<sup>61</sup>, consegue atuar de maneira produtiva na intermediação com o Poder Público.

Nesta seara há a enumeração, não taxativa, de várias formas já empregadas pela Defensoria Pública do Estado da Bahia para compor conflitos de natureza fundiária com o uso da mediação, como, por exemplo, com a desapropriação de imóveis e a aplicação de instrumentos urbanísticos por parte dos municípios, sem descartar o reconhecimento e efetivação das ZEIS<sup>62</sup> em áreas ocupadas; a permuta por imóveis do Estado e da Administração Indireta, bem como desapropriações

<sup>62</sup> Na explicação contida na página *online* da Prefeitura de São Paulo, qual seja, Gestão Urbana SP, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) "são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana".

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Com a existência da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), o respectivo Estado resolveu legislar acerca das políticas habitacionais para população de baixa renda, chamada de Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), Lei nº 11.048, de 7 de maio de 2008, e dispôs como dever a intervenção do ente estatal em conflitos fundiários urbanos (HEIM, 2008, s.p.).

amigáveis; transferência de propriedades em razão de dívidas tributárias, dação em pagamento e a requisição a outros entes da federação da cessão de imóveis públicos ocupados (HEIM, 2008, s.p.).

Sob outro aspecto, a licitação, por exemplo – conforme consta na norma contida no art. 17, inciso I, alínea f da Lei nº. 8.666, de 21 de 1993 que regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal – é dispensada no caso de "alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública".

Caso em que o legislador abre uma margem de discricionariedade ao administrador, dispensando a licitação – o que confirma a possibilidade de mitigação da supremacia do interesse público – porque dispensando a licitação talvez não surja a melhor proposta para o Estado, mas ele poderá agir de forma a defender o interesse social nessas hipóteses de destinação do bem público para fins de moradia.

Pode-se mencionar também o que consta nos artigos 5º6³ e 6º6⁴ da Medida Provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001, ao pontuarem, respectivamente, sobre a possibilidade de realocação para exercício do direito à moradia por iniciativa do Poder Público quando ocupados determinados imóveis, bem como a obtenção do título de concessão especial para fins de moradia pela via administrativa ante órgão competente da Administração Pública. Em caso de recusa ou omissão deste buscarse-á o título de concessão perante o Poder Judiciário.

Considerando, então, a viável participação do Poder Público em casos de mediação de conflitos e, em especial, conflitos fundiários urbanos, busca-se tão somente esclarecer que essa atuação é possível, logo, utilizaram-se pequenos exemplos que podem ser vislumbrados tanto pela doutrina quanto pela lei, não havendo pretensão de esgotar o tema ou alcançar várias hipóteses de aplicação.

<sup>64</sup> Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

٠

 $<sup>^{63}</sup>$  Art.  $5^{\circ}$  É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts.  $1^{\circ}$  e  $2^{\circ}$  em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação.

Diante dessas proposições, ver-se-á no próximo subcapítulo um exemplo da Prefeitura de São Paulo com a instituição das chamadas "Casas de Mediação" como uma forma de resolução pacífica dos conflitos e do incentivo e promoção da cultura da paz.

### 3.4.1 Casas de Mediação: uma proposta da Prefeitura de São Paulo

Na esteira do assunto tratado neste capítulo, viu-se que a atividade mediadora engloba uma das práticas voltadas para a promoção da cultura da paz enquanto meio consensual de resolução de litígios. A consolidação dessa técnica não é aproveitada somente no âmbito do Poder Judiciário, mas também no Ministério Público, em escolas como uma tentativa de pacificação social, entre outras instituições.

O Poder Público, por exemplo, por intermédio do Poder Executivo da cidade de São Paulo, criou como forma de política municipal na área de segurança urbana as nomeadas Casas de Mediação de Conflitos (CMC). Ainda que seja uma proposta estruturada dentro de uma ótica preventiva na segurança pública, trata-se de uma ação que visa intervir previamente no conflito originado na convivência urbana, antes mesmo que possa se tornar litigioso, o que também inclui casos de disputa por terras e regularização fundiária.

Por este aspecto, passa-se a externar como funcionam as CMC na cidade de São Paulo e de que maneira elas foram pensadas para a pacificação de conflitos urbanos, o que, no caso, pode ser trabalhado nesta pesquisa em duas perspectivas: a primeira quanto à aplicação da própria técnica de mediação em casos de conflitos fundiários urbanos; e a segunda com relação ao incentivo de tal prática pelo Poder Público, podendo participar desta interação a fim de ajudar a dissolver a hostilidade.

A partir de informações retiradas do *site* da Prefeitura de São Paulo em matéria intitulada "Casas de Mediação", datada de 30 de outubro de 2017, essas Casas possuem o objetivo de despertar nas pessoas a procura por resoluções pacíficas em seus problemas, contando com um mediador imparcial preparado para facilitar o diálogo entre os envolvidos com o foco de restabelecer o convívio e dirimir a discordância.

As CMC, ligadas à Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), de acordo com matéria retirada do mesmo *site* anterior, integram a Rede Municipal de

Mediação de Conflitos que, além da SMSU, participam a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (UMAPAZ) e a Secretaria Municipal de Educação, sugerindo uma articulação com outros órgãos do Poder Público local.

Observa-se a princípio uma tendência de tornar a solução mais fácil de ser alcançada entre as partes, caso mostre-se necessário para sua conclusão pacífica e resolutiva o chamamento de outros órgãos do Poder Público, conforme delineado pela atuação articulada entre as Secretarias municipais.

Como as CMC estão vinculadas à SMSU e a Guarda Civil Metropolitana (GCM) é um dos seus órgãos subordinados, está sob sua gerência a execução da atividade mediadora nas diversas Casas espalhadas pela cidade de São Paulo desde o ano de 2012, passando esta a agir igualmente em questões sociais presentes no município que precisam de enfrentamento, com atuação, nestes moldes, voltada para a dinâmica da violência (ELIAS, 2013, p. 13).

Sem contar a disponibilização de acesso à prática mediadora em esfera de serviço municipal durante 24 horas por dia, as CMC mostram-se como uma estratégia precaucional de dilemas mais profundos que possam atingir negativamente a convivência nas cidades, como em casos de violência, violação sistematizada de direitos humanos, dentre variadas situações que podem culminar em uma intolerância rumo ao caos.

Atenta-se para o fato de que as CMC só podem mediar quando estiver em divergência direitos disponíveis, pois quando em questão os chamados direitos indisponíveis 65 não há permissivo legal para que ocorra a autocomposição nos modelos de mediação instituídos.

No entremeio da teoria acerca da mediação e da realidade experimental vivenciada nas CMC, é possível ilustrar por meio de estatísticas as motivações que levaram a população paulistana a procurar uma das Casas existentes na cidade de São Paulo.

Assim, no seguimento dos dados sobre atendimentos nas 31 Casas de

\_

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Na definição da Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul ao explicar o funcionamento do Ministério Público n0o Brasil, "são direitos indisponíveis aqueles em relação aos quais os seus titulares não têm qualquer poder de disposição, pois nascem, desenvolve-se, extinguem-se independentemente da vontade dos titulares. Abrangem os direitos da personalidade, os referentes ao estado e capacidade da pessoa. São irrenunciáveis e em regra intransmissíveis." (*online*).

Mediação existentes na cidade de São Paulo <sup>66</sup> do período de 18/04/2012 a 25/06/2013, foram efetuados 583 atendimentos, cujas demandas comportaram 320 conflitos de vizinhança (54,9%), 94 conflitos familiares (16,1%), 46 conflitos em relações de consumo (7,9%), 31 casos envolvendo perturbação do sossego (5,3%), 30 conflitos interpessoais (5,1%), 20 conflitos em ambiente escolar (3,4), 16 conflitos referentes à regularização de terras e loteamentos (2,7%), 15 conflitos de desrespeito a idosos (2,6%), 6 conflitos trabalhistas (1,0%), 4 conflitos de violação dos direitos da criança e do adolescente (0,7%) e 1 conflito referente a maus tratos a animais (0,2%) (ELIAS, 2013, p. 15).

Não há índices de resolução ou insucesso relativos a cada tipo de conflito, porém, o autor Evian Elias (2013, p. 16) exibe alguns dados em uma análise global, sendo que das 538 demandas anteriormente vistas, houve solução pacífica em 221 (37,9%) casos em somatória a 120 registros de encaminhamento (20,6%) e 118 atendimentos em andamento (20,2%), no período de 18/04/2012 a 25/06/2013.

Juntamente a essas informações constam 101 desistências (17,3%), 11 casos reabertos (1,9%) e 5 trocas de mediador (0,9%), de maneira que não é possível identificar o conceito de "vazio" empregado no quadro utilizado pelo autor mencionado, ao passo que não há menção no texto sobre no que consiste referida palavra, no entanto, a ela fazem jus 7 registros (1,2%).

Ainda que não sejam identificados os casos em que, eventualmente, ocorreu a resolução ou o encaminhamento de situações envolvendo terras urbanas, verificase que a proposição das CMC em praticar a mediação extrajudicial envolvendo desavenças oriundas no meio ambiente urbano é uma forma proveitosa de buscar a solução da causa pacificamente, sem a necessidade, pelo menos aparente, de cumprir metas como ocorre no Poder Judiciário.

Acrescenta-se, ainda, que a definição dos locais das CMC, ou seja, de não situarem-se dentro de fóruns, também contribui para a informalidade do entorno espacial, a não corroborar um senso de rigidez e obrigatoriedade transmitido, possivelmente, em uma sala de mediação dentro de fóruns, funcionando como mais uma maneira de incentivo, próxima à realidade das partes, de divulgação e cultivo da cultura da paz na cidade de São Paulo.

-

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup>Para o autor mencionado neste parágrafo, à época de 2013 existiam 31 Casas de Mediação espalhadas na cidade de São Paulo referentes às prefeituras regionais até então existentes. Atualmente são 32 prefeituras regionais existentes.

As intervenções da atividade mediadora influem diretamente na amenização das situações de conflito, pois mesmo que o nascimento de divergências mostre-se comum na vida em sociedade, seu inflame pode ocasionar tragédias prospectivas com a consequente violação de direitos, bem como a possibilidade de insurgências que desencadeiem ilícitos penais.

Em vista disso as CMC podem ser vislumbradas como um caminho de tratamento inicial para os conflitos fundiários urbanos, isto porque ainda que o conflito ali não se encerre dada a complexidade do número de envolvidos e do tamanho do imóvel em disputa, ele pode ser redirecionado e comunicado aos órgãos do poder público local.

A atuação articulada de quatro Secretarias do município de São Paulo, neste caso, propõe um diálogo não só entre as partes da controvérsia, mas igualmente entre diferentes órgãos dessas Secretarias, a depender da providência administrativa que se tornar viável para que a indisposição seja amenizada ou sanada.

Embora seja percebido que as mediações tanto judiciais quanto extrajudiciais estão em prática e aprimoramento no Brasil, mesmo que com a existência de dificuldades em sua aplicação, como metas, tempo, número de pessoas envolvidas, entre outras peculiaridades, seria plausível afirmar que a mediação em sua essência autocompositiva é, ainda, uma utopia? Veja-se o desenvolvimento desse assunto no capítulo seguinte.

### 3.5 Mediação como utopia?

Como é difícil acordar calado Se na calada da noite eu me dano Quero lançar um grito desumano Que é uma maneira de ser escutado Esse silêncio todo me atordoa Atordoado eu permaneço atento

(Cálice/ "cale-se", Chico Buarque)

A pergunta que dá nome ao título deste subcapítulo parece incoerente após o exemplo das CMC vistas no subcapítulo anterior ao mostrar que a mediação está

mais próxima das pessoas do que havia se pensado. Conquanto, cabe reconhecer que ela existe, ainda que falha e dificultosa em inúmeros aspectos.

Então, a primeira noção que se tem é que a mediação não é uma utopia, pois que sua idealização mesmo que na teoria possa ser ilusória ou não prever o enfrentamento de um sem número de variáveis que ensejariam muitas versões de problemas hipotéticos, sua existência e aplicação restam confirmadas, ao passo em que ela é uma possibilidade real para lidar com controvérsias.

A mediação porta-se por assim dizer, em acompanhamento às demandas que a ela são destinadas, uma não perfeição mesmo enquanto técnica que possa suprir ou encerrar divergências. É notável que sua aplicação não seja milagrosa ou imune a ingerências, aliás, é isso que se espera, já que a própria mediação é uma (re)descoberta nela mesma que está em constante processo de aprimoramento.

Ocorre que sua utilização, seja judicial ou extrajudicialmente, está precedida por profissionais, sejam aqueles que a aplicarão, como o caso dos mediadores, ou aqueles que possivelmente participarão como advogados, defensores, membros do Ministério Público, órgãos do Poder Público local, estadual ou federal. Aqui, por sua vez, a mediação pode começar um caminho de descrença cultural e jurídica, mas não em virtude dela própria e sim como reflexo de um enraizamento do embate processual.

Na fundamentação dessa interpretação, Filpo (2016, p. 207) observa um olhar voltado para a mediação como mero cumprir formal, desprovido de qualquer verdadeira crença de que essa prática configure uma "forma efetiva de administração dos conflitos no ambiente judicial":

Nessa perspectiva, a cultura jurídica [...] deita suas raízes de forma tão profunda que simplesmente não admite mudanças, nem mesmo por meio de campanhas de esclarecimento ou motivacionais, posto que a cultura está relacionada à forma como os profissionais são formados e como realizam as suas atividades profissionais cotidianas, à forma de produção e reprodução do saber dentro do campo. Sob essa ótica, a mediação jamais poderia se tornar uma forma efetiva de administração dos conflitos no ambiente judicial. Não passaria de um simulacro, tal como acontece hoje com as audiências de conciliação, que, para os profissionais acostumados com a lida forense, são marcadas apenas para "cumprir tabela", porque muito poucos acordos são celebrados nessas audiências. Essa é uma perspectiva bastante pessimista sobre o tema, mas é preciso ser considerada nos debates, não podendo ser simplesmente ignorada. (grifo nosso)

Há o desencadeamento, com isso, de uma lógica reducionista do que consiste a mediação, podendo atingir seu desempenho especialmente no processo judicial. Vê-se que "A mediação não parece ser mais do que uma etapa processual como outra qualquer, e não um espaço para restabelecer um diálogo humano há muito desaparecido no processo convencional" (FILPO, 2016, p. 208).

Se por um lado a lei tende a incentivar a cultura da paz através da atividade mediadora, por outro viés teria ela, também, um papel contribuinte para que a mediação seja apenas uma fase dentro do processo, desacreditada de uma finalidade maior que seria o restabelecimento do diálogo humano por ora, talvez, rompido? Pode-se perceber que,

Agora com o novo CPC, a mediação é uma audiência para a qual devem ser reservados, no mínimo, vinte minutos (§ 12 do artigo 334). Mas quais serão os efeitos produzidos a partir dessa previsão legal? Em vez de assegurar um tempo para o diálogo, poderá ser interpretada como uma redução da importância desse encontro? (FILPO, 2016, p. 203).

Uma indagação permeada de carga valorativa, tendo em conta que a lei em sua substância não está a desconfigurar, sozinha, o propósito da mediação do modo como foi concebida, isso passa, como já dito, pela apreciação, principalmente, daqueles que lidam com a aplicação do direito e, por isso, parece não ser crível observá-la sem considerar a interpretação que a prescinde.

Neste desfecho, ao invés de utopia, a mediação pode ser encarada como um desafio, principalmente quando incidental ao coexistir no processo judicial em meio a sua razoável duração em conjunto com outras exigências e formalidades que podem descaracterizá-la em alguma medida.

Disposta a mediação e verificada sua existência, procede-se com o estudo sobre sua viabilidade em conflitos fundiários urbanos como uma forma de libertação dos indivíduos envolvidos na situação conflituosa e do exercício extemporâneo de uma gestão democrática urbana.

# CAPÍTULO IV - CIDADES MAIS HUMANAS: A MEDIAÇÃO COMO LIBERTAÇÃO E TENTATIVA DE EXERCÍCIO TARDIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA URBANA NA PERSPECTIVA DO DIREITO À MORADIA

Liberdade, liberdade! Abra as asas sobre nós E que a voz da igualdade Seja sempre a nossa voz

(Samba enredo 1989, Imperatriz Leopoldinense)

No terceiro capítulo adentrou-se à definição da técnica da mediação e sua previsão, na legislação brasileira vigente, em junção a algumas incoerências que a natureza da atividade mediadora pode encontrar quando realizada dentro do processo judicial, chamada de mediação incidental.

Também se rompeu com a ideia de indisponibilidade do interesse público, visto que a Administração Pública até mesmo com o incentivo da Lei nº. 13.140/2015 pode participar e adotar meios consensuais de resolução de conflitos, como é o caso da mediação, pois, muitas vezes, é o alcance do interesse público que ela proporciona.

Feitos, igualmente, apontamentos reflexivos sobre as dificuldades que cercam a aplicação prática da mediação, este trabalho segue com a adoção de duas frentes para compreensão de tal procedimento: a primeira noção volta-se para a atividade mediadora como uma proposta de humanização direcionada à oportunidade de fala das pessoas envolvidas no conflito; a segunda abordagem acredita que a mediação oportuniza um exercício tardio de escolha sobre o espaço urbano, configurando uma forma retardada e restrita, mas talvez volitiva e opinativa sobre o território da cidade que antes deveria ter sido exercida.

No seguimento da Ética da Libertação de Enrique Dussel, filósofo argentino, propõe-se uma análise da mediação como ação libertadora na medida em que traz em paridade partes conflitantes e as colocam em condição de igualdade para, dialeticamente, iniciarem um processo de aproximação e (re)conhecimento do outro, diferente de mim.

Como afirma Caselas (2009, p.64-65) a utopia possível de Dussel "joga-se sobretudo na relação entre o consenso e o dissenso (devemos reconhecer o Outro

não apenas como elemento igual a nós em termos comunicativos mas precisamente na sua diferença)", na projeção de uma sociedade mais justa, na qual as pessoas sejam dignamente atendidas. Complementa o autor que se trata de uma utopia de *reconstrução*, ao criar condições para uma libertação vindoura.

Além dessa interpretação, entende-se que a oportunidade mediadora oferecida em sede de ações possessórias e, como será apontado adiante, não apenas quando for o caso de posse velha, conforme disposto no CPC, é senão a primeira ocasião em que o indivíduo, mesmo em princípio relegado às enclausuras de uma cidade segregacionista, consumista e em conflito, o fazendo voz remediada, seja ouvido.

O ato de fala passa a ser reconstruído sob novo contexto que possibilita a arguição, por mais singela que se apresente de comunicar um sofrimento vivido em decorrência do conflito fundiário em questão. Isto porque os assentamentos informais surgem da junção de diversos fatores, dentre eles pouca renda que determinou o despejo de famílias inteiras, possíveis desempregos, ausência de um espaço de pertencimento, entre outras feridas humanamente abertas.

E é a partir disso que surge a tentativa de reconhecimento do outro pela diferença, de modo a facilitar o diálogo na estruturação de uma resposta satisfatória para o conflito. Para tanto, demonstrar-se-á neste capítulo as peculiaridades que a mediação pode ter quando aplicada em conflitos fundiários urbanos e críticas teóricas que podem ser traçadas neste aspecto. Apresentam-se, ainda, exemplos de sua aplicação pela empresa social Terra Nova – Regularizações Fundiárias, bem como pelo Núcleo de Habitação e Urbanismo da cidade de São Paulo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Analisam-se perguntas que foram respondidas pela empresa Terra Nova e pelo Núcleo da Defensoria Pública, cuja integralidade das respostas podem ser conferidas nos apêndices deste trabalho. Aproveita-se para expor à evidência da pesquisa alguns pontos positivos e negativos do uso da mediação em conflitos fundiários urbanos, bem como as ações que vêm sendo idealizadas e desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para um tratamento especializado de controvérsias pela terra urbana.

Ressalta-se, conquanto, que este último capítulo não pretende convencer acerca da mediação como técnica milagrosa que resolverá todos os problemas existentes, judicializados ou não. O fato é que ela tem se apresentado como uma

forma consensual de tratamento de litígios que faz os indivíduos serem percebidos para além do processo, em verdadeira correspondência de humanização que pode trazer possibilidades de solução.

### 4.1 Mediação enquanto técnica de (re)conhecimento do outro<sup>67</sup>

Divergir é uma circunstância comum na vida em sociedade. Pessoas são diferentes umas das outras, bem como é possível que uma mesma situação seja visualizada e interpretada sob diversas maneiras, conforme os contextos de cada indivíduo.

Divergências tendem a se tornar conflitos que podem ensejar a atuação do Poder Judiciário, por intermédio do processo judicial. Contudo, é preciso evidenciar que o conflito não é algo, necessariamente, negativo, mas inerente à convivência, pois do conflito podem surgir transformações positivas (BRASIL, p. 50, 2016).

Na generalidade, o conflito judicializado tem por finalidade a escolha do direito ou da pretensão vencedora, ao exigir uma decisão judicial que precisa reconhecer ou não a procedência dos pedidos realizados.

No entanto, o processo judicial pode ser o foco oportuno para que questões humanas, pouco discutidas e percebidas pela alteridade, como falhas de comunicação a ensejarem tramas mais complexas de convivência e aceitação comum, sejam identificadas, analisadas e discutidas com o auxílio de interlocução qualificada.

A lógica binária ganhar-perder, presente no processo tradicional, induz a um modelo processual que visa à eleição de um ganhador e de um perdedor ou mesmo de dois perdedores, o que não auxilia na reestruturação do convívio humano e amplia a insatisfação social.

A mediação surge como técnica complementada pelo (re)conhecimento do outro enquanto ser humano existente por trás dos conflitos e do próprio direito. É uma forma de pensar-no-outro na medida em que se observam as diferenças, não de pretensões, mas de pessoas com informações, experiências, sentimentos e ideias distintas. Nesse sentido, Emmanuel Lévinas (2010, p. 246) diz:

\_

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Este subcapítulo foi publicado pela autora em coautoria com o Prof. Dr. Eduardo Cambi sob o título "Compreensão crítica da mediação no processo judicial" na Revista Juris Plenum, ano XIII, n. 76 (jul./ago. 2017), p. 61-74. Caxias do Sul/RS: Editora Plenum, 2017. Ressalta-se sua adaptação para composição desta pesquisa.

Não tenho conhecimento das vias por assim dizer técnicas da vida e do devir da jurisdição. Meu problema consiste em perguntar como conciliar o que eu chamo de exigência ética infinita do rosto que me encontra, dissimulado por sua aparência, e o aparecer de outrem como indivíduo e objeto. Como entrar nesta comparação dos incomparáveis sem alienar os rostos? Pois os seres não se comparam como rostos, mas sim como cidadãos, como indivíduos, como multiplicidade de um gênero e não como "unicidades".

Na continuidade desse pensamento,

Pensar-no-outro como decorrência de uma filosofia da diferença ou de uma ética da alteridade, construída a partir do reconhecimento da existência ou de uma multiplicidade de subjetividades, como pressuposto de proposição de um diálogo intersubjetivo ética e politicamente positivo, decorre do aprofundamento do conceito de diferença. (ALVES, 2001, p. 137)

A valorização das diferenças é resgatada na mediação. Verifica-se o reforço de disparidades que não deve distanciar, pois a "linguagem supõe interlocutores, uma pluralidade que possibilita que se mantenha uma distância. É justamente pela irredutibilidade da presença do Outro, que é distante de mim, que o encontro é inevitável" (BRAGA, 2008, p. 152).

A mediação, nesse sentido, não propõe a ausência de dissenso, mas a busca pelo *consenso dialogado* que nasce do exercício da empatia, da capacidade de saber ouvir e de melhor pensar antes de falar, da cooperação e da valorização da diversidade entre as pessoas, desprovendo-se de preconceitos de qualquer natureza, para por meio da interpretação conjunta e de boa-fé das questões de fato construir a solução mais adequada para os conflitos.

Por este caminho, a mediação focaliza uma proposta mais complexa de atuação que passa por um encaminhamento do conflito à construção de uma via conversada, que respeite o falar e aceite "o ouvir" das razões alheias. Destarte,

Enquanto a conciliação tem por escopo a extinção de um processo, a mediação, por sua vez, tem outro enfoque, que é o de restabelecer o entendimento entre as partes. Não necessariamente no sentido de restaurar vínculos rompidos, como reatar um casamento, restabelecer uma convivência sob o mesmo teto. Mas sim por permitir que os litigantes escutem e compreendam as razões do seu adversário, mesmo que não venham a formalizar um termo de entendimento. (FILPO, 2016, p. 156, grifo nosso).

A mediação é, pois, a construção contínua do ouvir e do falar a partir do desenvolvimento do respeito comum, seja entre pessoas estranhas ou conhecidas. Desse modo, sob o alcance de uma visão humanista em meio ao conflito, mediar é dar a oportunidade de expressão àquele que vivencia o fato contradito. O papel do mediador, nesse sentido, tem lugar fundamental, pois

A função do mediador é trabalhar, questionar para que os participantes aprofundem nas suas motivações. Na escuta atenta de um e do outro se produz a sensibilização entre eles. Assim eles integram essas motivações (suas necessidades insatisfeitas) como um problema comum, para que ninguém abra mão, para que ninguém ceda na solução e que todas as motivações sejam contempladas. (VEZZULA, 2011, p.44)

Com efeito, a mediação consiste na troca de informações e versões que evidenciem falhas comunicativas que carecem ser detectadas, resgatadas e trabalhadas em torno do conflito, a fim de que as partes se escutem e se compreendam cada qual com suas percepções e sentimentos.

A mediação pressupõe estratégias de atuação para condução do conflito à eventual solução. Logo, está pautada por técnicas voltadas para a (re)construção da comunicação, dentre elas: a recontextualização, a audição de propostas implícitas, o afago ou reforço positivo, o silêncio, as sessões privadas ou individuais, a inversão de papéis, a geração de opções, a normalização, a organização de questões e interesses, o enfoque prospectivo, o teste de realidade e a validação de sentimentos (BRASIL, 2016, p. 233-241).

De acordo com o "Manual de Mediação Judicial" elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as técnicas mencionadas são também ferramentas para provocar mudanças, uma vez que pretendem desarmar as partes de suas defesas e acusações, e estimulam a cooperação para que se encontrem soluções práticas (BRASIL, 2016, p. 234), o que se passa a explicar.

A recontextualização tem como objetivo mostrar para as partes outras formas de se olhar a situação em apreço, buscando a existência de um sentido positivo.

Pela audição de propostas implícitas, observa-se que, muitas vezes, durante os relatos das partes, elas já estão propondo soluções, mas de maneira subentendida.

Com efeito, tanto a recontextualização quanto a audição de propostas implícitas precisam ser reforçadas positivamente pelo mediador como formas interessantes de encontrar soluções pacíficas e consistentes para os conflitos.

Por outro lado, o silêncio é relevante na consecução da mediação, pois, conforme aponta o Manual "Conciliação, mediação de Conflitos" do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, orientado pelo Manual de Mediação Judicial do CNJ, ele pressupõe o aprofundamento das respostas das partes, permitindo que elas tenham tempo de realizar suas ponderações antes de responderem (BRASIL, 2015, p. 10).

Acrescenta-se, ainda, a viabilidade de sessões individuais ou privadas de mediação, no intuito de que os mediados não se sintam inibidos para falar, podendo, nesses momentos, esclarecer questões fáticas, exercitar a inversão de papéis, bem como eliminar a comunicação improdutiva (BRASIL, 2016, p. 236).

Aliás, a *inversão de papéis*, enquanto técnica de mediação aplicada em sessões privadas busca o exercício da empatia entre as partes. Para tanto, leia-se o exemplo que ilustra tal situação:

Sr. João R. B. Batista, o senhor apesar de ser dono de oficina mecânica também é consumidor. Nesse sentido, eu vou aplicar uma técnica de mediação que é a inversão de papéis, e faço isso apenas porque gostaria de ver ambos se entendendo bem e percebendo de forma clara como cada um viu e viveu essa situação. Naturalmente, quando tiver com a Sra. Taís vou aplicar essa inversão de papéis com ela também. Então, voltando à pergunta, como você gostaria de ser tratado, como consumidor, no que se refere a orçamentos? (BRASIL, 2016, p. 237).

Com a técnica da inversão de papéis, pode-se construir uma ética da alteridade, mediante o reconhecimento das diferenças, já que as partes se colocam no lugar do outro, de modo que se torne compreensível a ocupação de cada mediado na situação divergente e que resultou no conflito, o que possibilita a melhor análise e compreensão da conduta alheia.

Ademais, é possível que o mediador use a técnica denominada de *geração* de opções, que consiste no estímulo das partes para que as elas apontem possibilidades. Isso porque espera-se que a mediação tenha um papel educativo. Se

a parte aprender a encontrar opções sozinha em futuras controvérsias, ela poderá, em futuros conflitos, conseguir obter novas soluções, sem a necessidade da intermediação de terceiros (BRASIL, 2016, p. 238).

Outra técnica que pode ser empregada nas sessões de mediação é a *normalização*, voltada a não atribuição de culpa pela situação que está ocorrendo, porque o propósito é dar sentido positivo para a situação conflituosa, e não eleger a parte de bom senso ou julgar as atitudes tomadas (BRASIL, 2015, p. 11).

A organização de ideias e interesses, igualmente, é ponto necessário e, por vezes, se não cuidado pode desencadear problemas que dificultam a autocomposição dos conflitos. A adequada organização evolutiva das ideias favorece o enfoque prospectivo da solução das controvérsias, de maneira que não sejam procurados culpados, mas pensadas formas de melhorar a comunicação e, com isso, evitar novos conflitos (BRASIL, 2016, p. 239-240).

Quanto às estratégias de mediação, pode-se acrescentar o *teste de realidade* e a *validação de sentimentos*. A primeira instiga "a parte a proceder com uma comparação do seu 'mundo interno' com o 'mundo externo' – como percebido pelo mediador" (BRASIL, 2016, p. 241). Já a validação de sentimentos busca identificar os sentimentos desenvolvidos pelas partes em razão do conflito; assim, é reconhecido e diferenciado o sentimento da pessoa e seu real interesse (BRASIL, 2016, p. 241).

No entanto, para além dessas técnicas, a mediação é uma *atividade de escuta inclusiva*, ao basear suas estratégias na expressão verbal da parte contrária. Há, por intermédio dela, uma aceitação do outro enquanto legítimo expositor de seus sentimentos e suas percepções fundadas nas circunstâncias em que vive, favorecendo o reconhecimento das falas divergentes.

A mediação pode ser interpretada com auxílio da Filosofia da Libertação de Enrique Dussel, pois alimenta um "projeto de Libertação dos *oprimidos* e *excluídos*" (1995, p. 119), ao permitir o estabelecimento do diálogo igualitário sobreposto aos estigmas sociais, como se as pessoas partissem do mesmo ponto, mas com pretensões distintas diante da vivência de cada qual.

Entenda-se por Libertação, "o ato ou procedimento prático graças ao qual o não-livre passa a ser um sujeito atuante da liberdade" (DUSSEL, 1995, p. 111).

Com isso, a mediação pode ser considerada um procedimento prático que permite ao sujeito, que necessita de uma prestação jurisdicional, exprimir seus

sentimentos, o que fortalece o processo como ato de fala libertatório e favorece a discussão das causas dos conflitos, para além das questões jurídicas a ele inerentes.

A mediação, a partir da Filosofia da Libertação, se torna um método processual libertatório, ao estimular a interpelação do oprimido, reduzindo a dificuldade e a necessidade da comunicação racional. Nessa perspectiva, Enrique Dussel descreve que

A Filosofia da Libertação, tendo já acolhido ética e racionalmente a "interpelação" do oprimido, precisará, então, refletir sobre toda a problemática que pressupõe e determina a própria prática da libertação, prática de libertação erótica da mulher, da libertação pedagógica dos filhos e do povo, de libertação econômica e política dos pobres e das nações subdesenvolvidas etc. É um extenso programa de reflexão e de prática da comunicação, de maneira estratégica e tática. Para a filosofia, a aceitação do "ato-de-fala" interpelativo que provoca uma atuação não é o ponto final; é apenas o início! (1995, p. 128, grifos do autor).

Desse modo, para a Filosofia da Libertação, o diálogo deve conectar-se "em torno do próprio sofrimento do Outro, das causas deste sofrimento e das maneiras de superá-lo" (DUSSEL, 1995, p. 153).

Com efeito, no contexto da Filosofia da Libertação, a mediação permite ir além da aplicação da lei para favorecer a pacificação social. A Filosofia da Libertação propõe a ética como responsabilidade pelo outro, de modo que sua intenção é libertar a vítima/oprimido/excluído de toda e qualquer situação de opressão. Assim, nasce a libertação em contraposição à sujeição alimentada por práticas opressivas que olha para o ideal de libertação a partir da colocação de si próprio no lugar da vítima – humanização do humano.

Afinal, a interpelação do outro na mediação identifica a pessoa, com a intenção de que a causa originária do conflito seja tratada para que não semeie outros resultados indesejados, deixando de fomentar uma rivalidade jurídica, que é transmudada em pessoalidade, e faz perpetuar um ciclo constante de litígios, além de poder aumentar a violência:

A manutenção de uma cultura de cunho adversarial, fulcrada no processo judicial formal, como visto, só proporciona o surgimento de novos conflitos e, no mais das vezes, o aumento da violência na sociedade. Com o advento de novas controvérsias, pela ineficácia do processo em pacificar as partes, novas demandas são ajuizadas,

num ciclo que se perpetua indefinidamente (GONÇALVES, p. 2014, 172-173).

Portanto, o processo tradicional, ao centrar suas preocupações na aplicação da lei aos casos concretos, muitas vezes, falha em seu papel de pacificação social, ao fazer com que o direito se transforme em objeto de disputa que reconhece um vencedor e um perdedor, quando não dois perdedores.

Em contrapartida, a mediação reconhece que o direito deve ser permeado por um sistema de valores humanos, podendo concretizar modelos menos excludentes de organização social, ao assegurar maior respeito à diversidade e aos direitos fundamentais dos oprimidos e dos vulneráveis (ALVES, 2001, p. 133). Todavia, é preciso analisar como a mediação está inserida nos processos judiciais.

Destarte, além de técnica processual, a mediação judicial precisa ser compreendida como uma forma de (re)conhecimento do outro, resgatando na diferença a oportunidade de aproximação pelo diálogo facilitado.

A mediação judicial, a partir da "Filosofia da Libertação" e da ética da alteridade, recai sobre o agir humano realizado do "eu para o outro", o que possibilita o exercício da empatia, o desenvolvimento da capacidade de saber ouvir e de pensar melhor antes de falar, da cooperação e da valorização da diversidade entre as pessoas, bem como o tratamento do jurisdicionado como cidadão digno que precisa conviver e lidar com os conflitos atinentes à vida em sociedade.

A atividade mediadora, diferentemente do processo tradicional, não deve estar centrada na aplicação do direito aos casos concretos, mas na tentativa dialogada de dirimir as causas que originaram o conflito, inclusive a partir de fatos da vida não traduzidos no debate processual, para que seja capaz de produzir resultados mais eficazes na pacificação social dos litígios.

# 4.1.1 A mediação em conflitos fundiários urbanos

O fato de me perceber no mundo, com o mundo e com os outros me põe numa posição em face do mundo que não é de quem nada tem a ver com ele. Afinal, minha presença no mundo não é a de quem a ele se adapta, mas a de quem nele se insere. É a posição de quem luta para não ser apenas objeto, mas sujeito também da história.

(Pedagogia da autonomia, Paulo Freire, 51ª ed., 2015, p. 53)

O emprego da mediação em conflitos fundiários urbanos viabiliza uma possível resolução consensual via construção dialógica dos atores sociais envolvidos na controvérsia, o que inclui proprietários e moradores, bem como o Poder Público e as instituições que se fizerem necessárias, pois que uma solução pensada e conjuntamente articulada tende a apresentar-se mais efetiva do que uma decisão judicial monocrática, conforme já observado no capítulo I, subcapítulo 4 deste trabalho e em outros momentos do texto.

Acredita-se que dessa maneira, o direito à segurança jurídica da posse tenha uma maior proteção no sentido de buscar um acordo que não determine ou destrua, de imediato, as moradias das pessoas que ocupam o terreno objeto da lide levada às portas do Poder Judiciário. Sem contar que a mediação proporciona um caráter mais legítimo e democrático a uma demanda social já descuidada de políticas públicas universais.

Nesse viés, a Resolução nº. 87/2009 do Conselho das Cidades (Concidades) é um documento importante na definição formal do que consiste um conflito fundiário urbano e para recomendar ao Ministério das Cidades a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, observando-se a criação e o firmamento de uma cultura da paz com vistas à participação das partes.

Entretanto, a atividade mediadora não pode ser distorcida como uma "válvula de escape" ao abarrotamento de processos no Poder Judiciário, já que isso demandaria um desvio de foco e macularia o procedimento como um todo e a investigação científica do estudo intentado.

Assim, a mediação em conflitos fundiários urbanos está prevista na norma do artigo 3º, inciso III da Resolução Recomendada nº. 87/2009 ao conceituá-la como o "processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos".

A partir disso fala-se da recomendação ao Ministério das Cidades para instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos com a fixação de princípios, diretrizes, ações de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos, conforme dispõe o artigo primeiro da Resolução nº

87/2009.O artigo 4º da citada Resolução, com isso, descreve os princípios que norteiam essa Política<sup>68</sup>.

A Resolução nº 87/2009 do Concidades não é o único documento que prevê o uso da mediação em conflitos pela posse e propriedade da terra urbana, pois também é possível visualizá-lo no terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3) instituído pelo Decreto nº. 7.037, de 21 de dezembro de 2009 e atualizado pelo Decreto nº. 7.177, de 12 de maio de 2010, fruto de participação popular na criação de resoluções na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos.

Na elucidação dessa proposta o PNDH 3 em seu objetivo estratégico VI, qual seja, "Acesso à justiça no campo e na cidade", precisamente nos itens "c" e "d" das ações programáticas recomendadas, dispõe acerca da necessidade de marcos legais, garantias e novas formas articuladas de enfrentamento para conflitos fundiários agrários e urbanos, nos seguintes termos:

- c) Promover o diálogo com o Poder Judiciário para a elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais. Responsáveis: Ministério das Cidades; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Agrário Recomendação: Recomenda-se ao Poder Judiciário normatização administrativa para agilização dos processos referentes a conflitos fundiários urbanos e rurais.
- d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos. (Redação dada pelo Decreto nº 7.177, de 12.05.2010) Responsáveis: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Justiça. (BRASIL, 2010, p.148, grifo nosso)

Torna-se notório, com isso, que a problemática dos conflitos fundiários urbanos é uma recorrente que carece de tratamento especializado traduzindo-se em

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup>Art. 4º. Na criação e implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos devem ser observados os seguintes princípios: I – a garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade; II – o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; III – a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa; IV – a garantia do acesso a terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis; V – a garantia da segurança da posse para as famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis; VI – a responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal; VII – a prevalência da paz e soluções pacíficas para situações de conflitos fundiários urbanos; VIII – a participação popular e gestão democrática das cidades; IX – a garantia do acesso às informações acerca dos conflitos fundiários urbanos;

enfrentamento planejado não só pelo Judiciário, mas essencialmente pelo Poder Público, mesmo que não figure como proprietário do imóvel.

Em sentido idêntico, no que se refere ao Poder Judiciário, há a Recomendação nº 22 do CNJ, de 04 de março de 2009 ao recomendar aos Tribunais e às Varas "I - que priorizem e monitorem permanentemente demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários" e "II – implementem medidas concretas e efetivas objetivando o controle desses andamentos".

Fundamenta-se que a mediação por sua natureza consensual é capaz de dar "voz ativa" às demandas sociais periféricas que não se fazem ouvir em instituições formais, seja na Administração Pública ou no Poder Judiciário, ao passo que sempre devem se sujeitar aos seus atos e decisões:

A presente medida importa em uma ruptura de paradigma, pois permite a estes atores sociais um sentimento de apropriação de seus direitos, em contraposição ao sistema impositivo da Justiça formal e possibilita a efetiva participação no processo político de construção de instrumentos de ajustamento destes conflitos, fator que confere identidade e responsabilidade pelo modelo de regulamentação das decisões comuns. (FERREIRA, 2016, p. 756)

Com isso, Fonseca e Lima (2016, p. 217) ao empregarem os conhecimentos de Fernanda Lima, idealizadora da mediação construtivista, propõem que sua utilização é orientada por uma metodologia de humanização para resposta conflituosa, traduzida como "auxílio" aos mediados de vislumbrarem uma "nova estrada", acrescendo-se como um "plus" à conceituação tradicional de mediação, para além da facilitação de um diálogo saudável com o alcance de um acordo produtivo, pois há "uma preocupação com o destino dos ocupantes que visa priorizar a efetividade do direito à moradia, fato este que o processo judicial não consegue alcançar ou não está preparado para fazê-lo" (MEDA, 2015, p. 109).

Mas ainda que não seja possível aferir na prática a concretização de uma mediação construtivista, tendo em conta que as próprias sessões de mediação clássica, no âmbito do processo judicial, já têm dificuldades claras, como, por exemplo, as mencionadas por Filpo (2016) como o tempo de duração da audiência, o volume de trabalho, as metas do CNJ, entre outras, seu incentivo e aplicação como novo paradigma a ser seguido mostra-se apropriada diante da complexidade das causas fundiárias.

Para Campos (2013, p. 72-73) os exemplos brasileiros do "Eldorado dos Carajás" no Estado do Pará, a Ocupação do Pinheirinho em São José dos Campos, Estado de São Paulo e a Ocupação Sonho Real em Goiânia, Estado de Goiás, já apresentados no subcapítulo 2.4, são representações clarividentes de que a violência gerada pelo conflito contribui para violações de direitos humanos advindas de decisões do Poder Judiciário.

Nesse sentido, quanto às duas últimas ocupações o autor observa que foram emanadas decisões de reintegração de posse pela Justiça Estadual que não buscaram uma mediação a partir da multisetorialidade constituída em "espaços de interlocução" que

permitam tomadas de decisões que considerem as causas dos conflitos e os possíveis desdobramentos no seu encaminhamento, buscando assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade considerada no contexto de remoções e ações possessórias. (2013, p. 73)

É cabível neste instante a apresentação de particularidades que considerem o contexto fundiário urbano conflituoso com a demarcação de olhares correspondentes à mediação coletiva, especificamente vivida em assentamentos informais sob a qual devem ser empregados princípios próprios somados àqueles da mediação.

Na concepção de Leandro et al. (2011, p. 51) há dificuldades próprias na mediação de conflitos coletivos, o que exige uma forma de condução das sessões e dos encontros com a comunidade e os representantes da parte oposta em uma visão perspicaz à realidade em que a causa está inserida por parte do mediador.

Como exemplo mencionado os autores utilizam o "Caso da Rua Miramar", sendo que no ano de 2009 o Programa de Mediação de Conflitos (PMC) foi chamado por lideranças comunitárias do bairro Ribeiro de Abreu, situado na região Norte de Belo Horizonte, Minas Gerais, a fim de auxiliar na solução de um impasse com o envolvimento de um serviço de saneamento básico de Minas Gerais e os moradores da Rua Miramar.

Não se trata de um exemplo de mediação coletiva em conflito fundiário urbano, contudo, é significativo para demonstrar ações específicas que devem ser desenvolvidas quando há uma coletividade vinculada à demanda. Com isso, há um primeiro embaraço consistente na *identificação de lideranças comunitárias*.

Na perspectiva da experiência vivenciada por Leandro *et al.* (2011, p. 51) crê-se que tal entrave relaciona-se à dissolução de algumas dessas lideranças pelo temor a desafrontas; afora isso a cessão de espaços para a realização de reuniões também mostra-se como percalço na medida de sua vinculação às pessoas cedentes.

A identificação das lideranças comunitárias, então, é meio de comunicação e difusão de informações entre os demais moradores e, por isso, ela precisa ser inicialmente reconhecida não só por um critério informacional, mas, sobretudo pela organização e legitimidade para o avanço das atividades mediadoras.

O PMC após identificar as lideranças comunitárias marcou uma reunião, na qual foram arquitetadas ações futuras com a adoção do procedimento da mediação e através de um esforço comum, porém, dividido, os moradores que ali estavam se comprometeram a serem *agentes multiplicadores das discussões* para outros habitadores, enquanto o PMC foi encarregado de contatar as instituições envolvidas no caso (LEANDRO et al., 2011, p. 52).

De acordo com o PMC a prestadora do serviço de esgotamento sanitário envolvida na questão com o nome fictício de SSB-MG, ao se iniciarem os contatos iniciais, percebeu positiva a intervenção do PMC, o qual obteve um contato facilitado com a empresa por meio de sua representante do setor comunitário, acostumada com outras ações daquele gênero na região.

Continuamente, com a finalidade de angariar articulações amplas entre os diversos atores sociais para resolução da causa, o PMC contactou o GIM (Gerência de Infra Estrutura Municipal) que agendou reunião com um representante do órgão.

À medida que os contatos eram estabelecidos a equipe de mediadores realizava outro encontro com os moradores para repassar as solicitações e ajudar na criação de um documento que contivesse as principais demandas em caráter de prioridade, assim "Nesse segundo encontro, os moradores se disponibilizaram, voluntariamente, a integrar a comissão, sendo esta legitimada pelo grupo." (LEANDRO et al., 2011, p. 52).

Nesta esteira, os mediadores do PMC foram pessoalmente à sede da GIM da mesma forma que foram à SSB-MG e conversaram com o engenheiro responsável pela obra, o engenheiro da empresa terceirizada e a psicóloga do setor comunitário (LEANDRO et al., 2011, p. 53).

Antes de um encontro com todos os envolvidos houve uma última reunião da equipe de mediadores com os moradores da comunidade, momento em que foram fixados todos os pontos a ser tratados como, por exemplo, pavimentação da rua e estruturas de contenção.

Em seguida, na pré-mediação, primeiro encontro geral com todos os envolvidos, a comissão de moradores iniciou as falas que foram organizadas com a ajuda da equipe do PMC, no intuito de que não ficassem "atropeladas" e causasse o comprometimento das escutas (LEANDRO et al., 2011, p. 54).

Foram obtidos acordos frente ao órgão municipal, bem como à SSB-MG com a elaboração de reivindicações postas em documentos formais entregues tanto à Prefeitura quanto à empresa, dentro de suas respectivas atribuições para possibilitar a resolução das reclamações.

Depreende-se que não se trata de procedimento único a ser aplicado em conflitos coletivos, mas é um exemplo que contribui para a concretude do que se tenta explicar neste trabalho, de modo a tornar palpável a hipótese de utilização da mediação em conflitos fundiários urbanos para proteção do direito à moradia em prol de cidades mais humanas.

Diante da descrição do "Caso da Rua Miramar" demonstra-se evidente a função do mediador na controvérsia das partes envolvidas na causa. Os autores entendem que o mediador em conflitos coletivos não é apenas um terceiro imparcial, mas um terceiro multiparcial que considera o contexto dos fatos e propicia a escuta de cada participante, construindo vínculos de confiança e trocas de intercompreensão entre os envolvidos:

Isso significa que o mediador desenvolve um potencial de habilidades por vias das quais são reconhecidas as versões e razões de cada um dos *participantes*, sem "tomar parte" de qualquer uma das pessoas envolvidas,como acontece no caso do mediador imparcial. Entretanto, é preciso mencionar que o *mediador multiparcial* reconhecerá os territórios (contextos sociais) de vida dos sujeitos, devendo assegurar o espaço mútuo e de reciprocidade de um e de outro ponto de vista, conduzindo o caminho para as saídas e soluções apresentadas e pactuadas por eles, sempre pautados no princípio e na promoção dos direitos humanos, devendo estar atento às situações de violação dos direitos e de violência. (LEANDRO et al., 2011, p. 56, grifos dos autores).

Dado o importante papel do mediador multiparcial verifica-se pela análise do texto que este exemplo de mediação coletiva basicamente desenvolveu-se em cinco fases (LEANDRO, 2011, p. 62-63). A primeira delas é a *pré-mediação* como encontro para explicações e esclarecimentos de todos os envolvidos. Pode-se dizer que é o momento de falas expositivas.

Posteriormente há a *fase de abertura* em que a figura do mediador ou da equipe de mediadores retorna a um posicionamento central de reforçar "posturas essenciais" para que o procedimento seja viável. Após, inicia-se a *fase de investigação* que permite aos mediadores conhecerem os interesses dos envolvidos, ao passo que com a utilização de técnicas mediadoras buscam pouco a pouco retirar as pessoas de "suas posições rígidas" para que manifestem suas pretensões.

Por sua vez, a quarta fase está orientada por uma etapa de agenda a partir da consolidação comum de uma escala de prioridades por parte dos moradores que as organizaram em documento único, auxiliados pela equipe de mediadores; já a última fase é chamada de avaliação das opções, momento em que são reavaliadas as propostas de solução anteriores e sua viabilidade atual.

É cabível observar, no entanto, que um processo de mediação não possui uma severa linearidade, pois a equipe de mediadores ou o mediador deverá ser sensível para perceber as práticas necessárias, no intuito de que seja levantado um diálogo dos participadores.

Ainda assim, ao exemplo da mediação coletiva vale corroborar que a publicação de julho de 2013 intitulada "Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos" da Secretaria de Reforma do Judiciário aponta para a atividade mediadora em conflitos dessa natureza como uma solução construída pelas "vozes" envolvidas em uma "apresentação adequada – por si mesmas" (BRASIL, 2013, p. 49-50).

Entretanto, ainda pode persistir a indagação: mas por que empregar a mediação em conflitos fundiários urbanos? Por mais que redundem problemas práticos quanto à aplicação da mediação, entende-se que ela oportuniza um canal de fala àqueles que, por vezes, não puderam ser ouvidos em contato com representantes institucionais e, também, da sociedade civil. Trata-se de dar um caráter mais democrático a uma demanda social outrora negligenciada.

Nesta acepção, a atividade mediadora também surge como uma oportunidade de prevenção a transgressões de direitos humanos, pois é propiciado ao Poder Público atuar estrategicamente com o objetivo de proteger, ainda que

imediata e temporariamente, uma população vulnerável na iminência de ser violentamente desalojada, para que posteriormente seja viável se pensar no "encaixe" dessas famílias às políticas públicas municipais. Assim,

Os conflitos fundiários, quando resultam em despejos forçados definidos nos termos da legislação internacional de direitos humanos, constituem violações de direitos humanos que afetam sobretudo a população pobre. Para que os despejos não sejam considerados violações de direitos humanos, os Estados devem adotar uma série de medidas substantivas e processuais visando à proteção dos direitos dos grupos e/ou indivíduos afetados. Como exemplo das primeiras, tem-se a proteção dos direitos de posse, a provisão de terra e/ou moradia adequada como alternativa para os afetados pelos conflitos fundiários, a proteção contra abusos de direitos humanos cometidos por atores não-estatais, investimento de recursos e programas de reforma agrária, urbana e provisão de moradia, dentre outros. (BRASIL, 2009, p.133-134)

Portanto, em relevo às normas do Estatuto da Cidade, a política urbana brasileira ao prezar pelo cumprimento da função social da propriedade, das cidades e a efetividade do direito à moradia adequada apresenta a imprescindível solidificação de um diálogo entre direitos, necessário para um desenvolvimento materialmente mais igual nas cidades.

Desse modo, o surgimento de um conflito fundiário urbano significa o rompimento desse diálogo que, por sua vez, poderá ser resgatado com a metodologia da mediação mesmo que no processo judicial, ou antes, dele. Contudo, considerando as disputas fundiárias urbanas dentro do Judiciário, entende-se pertinente a realização de alguns apontamentos acerca da mediação em ações possessórias de acordo com o Código de Processo Civil em vigência.

#### 4.1.2 Sobre a mediação em ações possessórias no Código de Processo Civil

O CPC que é Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015 com vigência a partir de março de 2016 está revestido de um ideal pacificador envolto pela disseminação da cultura da paz, por intermédio do incentivo de meios consensuais de resoluções de conflitos como é o caso da mediação.

No capítulo três, assim, foi possível perceber que o CPC traz vários dispositivos que contemplam a atividade mediadora ainda que os princípios daquela

não sejam diretamente compatíveis com o processo judicial, embate teórico outrora objeto de estudo desta pesquisa.

Além disso, é focal estabelecer uma lente que analise do ponto de vista legal a previsão da mediação em ações possessórias no código atual juntamente às mudanças que a lei também trouxe com relação a litígios fundiários coletivos em verificações teórico-formais.

Embora o discurso jurídico propague a noção de que os meios consensuais de resolução de conflitos foram amplamente contemplados em processos de conhecimento, há restrições na sua aplicação em ações possessórias, cuja distinção resume-se no tempo da posse.

As ações possessórias passam a ser tratadas no capítulo III do CPC desde o artigo 554. Logo há inovação trazida pelo §1º do artigo 554 69 ao prever que quando figurar um grande número de pessoas no pólo passivo de ação possessória realizar-se-á a citação dos moradores que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais com a intimação do Ministério Público. A Defensoria Pública deve ser igualmente notificada quando o caso envolver pessoas com pouca capacidade econômica.

No mesmo contexto os parágrafos 2º e 3º do artigo 554 <sup>70</sup> esclarecem, respectivamente, que para fins de citação pessoal o oficial de justiça procurará os moradores na ocupação por uma vez e que o juiz deverá dar ampla publicidade à ação e aos prazos processuais em que figure grande número de pessoas no pólo passivo, podendo utilizar anúncios em jornais e rádios e, ainda, o uso de cartazes na região do conflito, dentre outros meios.

Um avanço coibido, entretanto, é notado quanto às ações que não ultrapassam o prazo de um ano e um dia da turbação ou do esbulho, pois que

.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup>Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados.§ 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup>§ 2º Para fim da citação pessoal prevista no § 1º, o oficial de justiça procurará os ocupantes no local por uma vez, citando-se por edital os que não forem encontrados.

<sup>§</sup>  $3^{\circ}$  O juiz deverá determinar que se dê ampla publicidade da existência da ação prevista no §  $1^{\circ}$  e dos respectivos prazos processuais, podendo, para tanto, valer-se de anúncios em jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios.

nessas hipóteses não se aplica o artigo 565<sup>71</sup> ao dispor que em caso de posse velha, ou seja, há mais de ano e dia, antes da concessão de medida liminar, o juiz deverá determinar, em até 30 dias, a realização de audiência de mediação, acompanhando os termos dos parágrafos 2º e 4º do artigo 565<sup>72</sup>.

Observa-se que se trata de inovação incorporadora da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos na tentativa de coibir possíveis violações sistemáticas a direitos humanos, visto que o parágrafo segundo do artigo 565 reforça a intimação do Ministério Público e da Defensoria Pública quando a parte for beneficiária da justica gratuita.

Já o parágrafo quarto do artigo 565 propõe a articulação de diversos atores que poderão ser intimados para a audiência de mediação como órgãos da política agrária ou urbana da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, assim como foi possível visualizar na descrição do "Caso da Rua Miramar".

Porém, considerando que a diferença entre a determinação de audiência de mediação antes da apreciação de medida liminar é tangida pela posse velha, criticase o engessamento do ordenamento jurídico ao balizar já na lei, o direito de posse nova como posse "menor", tendo em conta que o despejo forçado terá efeitos idênticos seja em caso de posse nova ou em caso de posse velha.

Por isso diz-se que o CPC não permitiu a técnica da mediação aplicada indiscriminadamente a todo e qualquer processo, sendo que o §1º do artigo 565<sup>73</sup> expressa que caso a liminar concedida não seja executada no prazo de um ano, a contar da data da distribuição, deverá o juiz, então, designar audiência de mediação.

Defronte a esse cenário, a segurança jurídica da posse enquanto primeiro componente parâmetro do direito à moradia adequada é diretamente afetado em razão de um *discrimen* legal calcado no direito civilista que possui raízes propriamente patrimoniais e individualistas em conturbação com o direito de posse

<sup>72</sup>§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça. § 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup>Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup>§ 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.

gerado pela subutilização da propriedade urbana em um caráter mais constitucional e social.

Torna-se ilógico pensar o escalonamento ou uma divisão dos direitos fundamentais em si da maneira como é notado no direito fundamental à posse em bifurcação de posse nova e posse velha. Detém-se aqui uma diferenciação legislativa que culminará em diferenças no processo judicial e, por consequência, em diferentes maneiras de interferência na realidade das pessoas, ao passo que a depender do tempo de posse, algumas terão a chance de serem mediadas antes de qualquer decisão de despejo, vez que outras poderão tornar-se desabrigadas sem a oportunidade de fala no processo formal.

Embora a hipótese deste estudo seja a aplicação da mediação em conflitos fundiários urbanos para proteção do direito à moradia em um possível pluridiálogo entre diversos atores sociais, essa escolha política não está imune a críticas, conforme se verá adiante.

## 4.1.3 Críticas à mediação em conflitos fundiários urbanos

A construção teórica acerca da técnica da mediação incorporada para fins resolutivos em conflitos fundiários urbanos passa por pontos questionáveis tanto de ordem discursiva quanto empírica. Com isso, pretende-se elucidar esses aspectos com base em textos de Henri Acselrad, Marcelo Eibs Cafrune e Luis Régis Coli.

Considerando o déficit habitacional brasileiro e as condições de moradia no país em somatória à concentração de renda em estrita proporcionalidade à desigualdade social, além da previsão do direito de morar na CF desde o ano 2000, Coli (2015, p. 332-333) entende duvidoso o equilíbrio desses panoramas por meio de práticas de prevenção e de mediação de conflitos fundiários urbanos, porque acomete-se em grande extensão ao comprometimento estatal. Em suas palavras,

Parece improvável, portanto, que as assimetrias de poder que vulnerabilizam e desalojam grupos sociais dos territórios em que vivem sejam efetivamente minimizadas pela incorporação de práticas de "prevenção" e mediação de conflitos fundiários urbanos. Pois tal responsabilidade e prioridade do poder público em garantir o exercício dos direitos à moradia e à cidade já estão estabelecidas, pelo menos, há cerca de uma década e meia, e embora tenham possibilitado instrumentos favoráveis às classes populares, a lógica que predomina sobre o uso da propriedade urbana, pública ou

privada, continua produzindo cidades amplamente desiguais. (COLI, 2015, p. 332-333)

Em coerência inversa parece importante o início de uma política nacional que recomende tratamento conciliatório aos conflitos fundiários nas cidades em uma perspectiva humanista. No entanto, isso não se traduz em eficácia que alcance plenamente o exercício do direito à moradia e à cidade, mostrando-se, na verdade, como um começo para mudanças sociais futuras.

Na visão de Cafrune (2010, p. 204) as relações de poder e a mediação em conflitos coletivos não podem ser absorvidas de modo acrítico, de maneira que o autor observa, por exemplo, o caráter antiestatal veiculado no ideário dos meios consensuais de resolução de conflitos. De acordo com essa visão, prega-se uma interferência enfraquecida do Estado para vangloriar uma suposta autonomia da sociedade.

No aprofundamento da temática e em contemplação aos ensinamentos de Henri Acselrad, o consenso buscado em controvérsias ambientais tende a organizar um processo de despolitização dos conflitos por intermédio de técnicas de negociação, o que visa "psicologizar os dissensos e tornar técnico o gerenciamento de situações que envolvem a confrontação de interesses não compatíveis, próprios da arena política", não tratando a raiz do problema e impossibilitando a organização comum dos grupos envolvidos (CAFRUNE, 2010, p. 205-206).

Noutra maneira, diz-se que é retirada do Poder Judiciário sua manifestação com base em um conflito de direitos, o que faz surgir sistemas de governança extraestatal de conflitos, sem contar que a mediação ao nivelar os desiguais desconsidera "a legitimidade de suas posições e o caráter transformador da resistência", em uma diminuição da "capacidade de resistência e articulação política das comunidades envolvidas nas disputas materiais e simbólicas pela apropriação do território (CAFRUNE, 2010, p. 206).

Mais críticas nascem com a concepção puramente técnica da mediação como meio de desafogar o Poder Judiciário, contudo, o autor compreende que a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, além de prever a atividade mediadora exige uma compreensão contextualizada por parte dos agentes públicos, pois

A formação dos diferentes agentes envolvidos nessa forma de conflito para a solução negociada, envolvendo os órgãos administrativos, os poderes judiciário e legislativo, faz-se necessária para que a dimensão política e social dos conflitos fundiários urbanos possa ser discutida e compreendida de maneira apropriada pelos agentes públicos. Afinal, [...] a irregularidade fundiária integra e complementa a produção do espaço urbano brasileiro, não podendo o sistema judicial ignorar tal realidade. (CAFRUNE, 2010, p. 206-209)

Ademais, há também apontamentos de ordem prática como sugere Coli (2015, p. 334-335) ao exemplificar a atuação da Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos (CIMCFUrb) no exemplo do despejo da Comunidade Cacique Chicão em 2015.

Antes da narrativa do caso cabe explicar que a CIMCFUrb foi instituída no âmbito do Poder Executivo pela portaria interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014, oficializada em 07 de julho do mesmo ano, com atribuição para atuar quando houvesse competência federal, cujo objetivo era

construir soluções pacíficas para conflitos urbanos que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis ou que envolvam a garantia da gestão democrática da cidade, com o objetivo de assegurar o direito à moradia digna e adequada, o acesso à terra urbanizada regularizada e a promoção dos direitos humanos

Em conformidade com o artigo 4º da portaria, a CIMCFUrb funcionou durante dois anos, com oportunidade de renovação. Porém, até este momento a última informação alcançada com fundamento na agenda, encontrada via internet, do diretor do Departamento de Diálogos Sociais, João Mendes da Rocha Neto, havia reunião para o dia 21 de março de 2017 com a Secretaria Especial de Direitos Humanos que trazia na pauta a retomada da Comissão.

Afora isso e entendido o papel da CIMCFUrb em uma proposta interinstitucional e de proteção de direitos, no caso do despejo da Comunidade Cacique Chicão próximo ao aeroporto internacional de Recife que adiante será descrita, a dificuldade da "complexa realidade dos conflitos fundiários urbanos do país" valida uma face da precariedade conciliatória em conflitos dessa natureza, de modo que a delineação do caso está contida no texto do autor-referência nas páginas ora informadas (COLI, 2015, p. 335-336).

Em maio de 2015 houve a desocupação da Comunidade Cacique Chicão em Recife, após a realização de duas audiências determinadas pela Justiça Federal (JF) antes de decretar a decisão de reintegração de posse. Essas audiências com claro propósito conciliatório contou com a participação da União e da Infraero (autoras), de membros da comunidade, representantes do Ministério Público Federal (MPF), Superintendência do Patrimônio da União (SPU), Prefeitura da Cidade de Recife (PCR), Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB), II Comando Aéreo Regional, Superintendência da Polícia Federal e membros do CIMCFUrb.

Ocorre que as entidades participantes noticiaram a indisponibilidade de meios para adequada realocação das famílias ou o pagamento de auxílio à moradia na ausência de políticas habitacionais rápidas. Logo, o principal argumento da desocupação estava refletido na falta de tratamento sanitário que redundava em risco decorrente da fauna, essencialmente pássaros, prejudicando o tráfego das aeronaves.

Procedeu-se, em seguida, ao despejo de aproximadamente 400 integrantes da ocupação Cacique Chicão que não tinham lugar para ir ou ficar sob a concordância do MPF com parecer favorável à reintegração de posse e o não alcance de uma solução viável pela CIMCFUrb.

Nesse viés, em decorrência da destinação inadequada dos moradores daquela área, a decisão judicial determinou que as famílias fossem inscritas em programas de habitação social tanto da PCR e do governo do Estado. Em outra audiência de conciliação, antes do cumprimento do mandado de reintegração de posse, representantes da União, da PCR e do governo federal disseram que os moradores poderiam ser inclusos no programa Minha Casa, Minha Vida.

Em igual sentido a secretária-executiva de habitação da PCR relatou que o cadastro dos ocupantes em programa de famílias sem moradia adequada não garantiria que, de fato, eles teriam direito a uma moradia ou a algum tipo de auxílio com esse escopo.

Na perspectiva do desfecho deste caso específico, a mediação em conflitos fundiários urbanos para proteção do direito à moradia mostrou-se ineficaz, indicando

um cenário cuja complexidade coloca em questão as possibilidades concretas de políticas para a "resolução" dos conflitos fundiários urbanos no Brasil sob um contexto histórico, político e econômico de produção de desigualdades

sociais e territoriais, no qual populações estão sujeitas ao despejo, em terras públicas e privadas, ou a um rígido controle social exercido através de políticas de "segurança" de caráter notoriamente violento, seja em favelas e periferias "conflagradas", ou nas consideradas "pacificadas", tais como se assiste nas chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) [...]. (COLI, 2015, p. 337, grifo nosso)

Vê-se, assim, que contextos desiguais alimentados por séculos e até hoje mantidos não são facilmente "rompidos" quando se propõe alternativas pelo diálogo ao invés da força, ao passo que o controle social vívido prefere a opressão à inclusão, tendo em conta que o enfrentamento da problemática tem notória dificuldade e o ato de relegar ao caos afasta o incômodo deflagrado da miséria.

A despeito da constatação antecedente ainda é preciso pesquisar sobre a mediação em conflitos possessórios pelos olhos daqueles que lidam na prática com essa situação, o que se faz pela apresentação de uma pesquisa de campo.

# 4.2 Pesquisa de campo: aplicação de questionários

Com o subcapítulo anterior nota-se que existem críticas à mediação em conflitos fundiários urbanos como forma de abordagem para coibir a ocorrência de despejos forçados e, possivelmente, a violação de direitos humanos. A partir de tais inquietações, adentrando-se um caminho investigativo prático, a fim de explorar a hipótese deste estudo fez-se uma averiguação por meio de pesquisa de campo, enquanto documentação direta.

Continuamente, a lisura da pesquisa em acordo às exigências científicas carece de uma descrição das etapas realizadas, suas escolhas, forma de escrita, técnicas, tabulação de dados, entre outras explicações que visam "conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles" (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 186).

Diante disso, passa-se a apresentar as fases e as peculiaridades que orientaram a pesquisa de campo.

## 4.2.1 Tipo de pesquisa

Para que seja esclarecida a espécie de pesquisa de campo desenvolvida neste estudo, faz-se indispensável apresentar qual tipologia de exploração prática diz respeito à investigação situada no presente trabalho.

No entendimento de Lakatos e Marconi (2003, p. 188) há três tipos de pesquisas de campo, quais sejam, quantitativo-descritivos, exploratórios e experimentais.

Na ótica de se analisar a mediação em conflitos fundiários urbanos como uma maneira de proteção ao direito fundamental social à moradia entende-se que os questionários empregados compõem uma pesquisa exploratória com estudo de manipulação experimental, cujo alvo consiste na demonstração da viabilidade de certa técnica ou programa como resolução, "potencial e viável, para determinados programas práticos.", neste caso, com observação direta individual o que pode trazer inferências e distorções dado o não controle do pesquisador, mas transpor objetividade para diferenciar eventos reais de interpretações (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 189).

Observado o tipo de pesquisa de campo o próximo passo é delinear o tipo de amostras.

### 4.2.2 Amostras

Dentre as várias formas de amostragem utilizam-se amostras intencionais, ou seja, propositalmente escolhidas pela pesquisadora, como, por exemplo, a seleção da empresa Terra Nova – Regularizações Fundiárias e o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo com unidade na cidade de São Paulo por usarem a mediação em conflitos fundiários urbanos ou terem contato com tal técnica aplicada no contexto estudado.

#### 4.2.3 Definição da amostragem da pesquisa

A princípio a pesquisa de campo tentou estabelecer contato com todas as Defensorias Públicas das 27 unidades da Federação através de e-mails e mensagens enviadas pelo próprio site da Defensoria correspondente a um determinado Estado. O primeiro contato com todas as Defensorias do país foi estabelecido no dia 10 de novembro de 2016.

Contudo, não foram obtidas respostas de todas as instituições nas quais se buscou acesso. Com isso, dentre os Estados que responderam com algum tipo de informação inicial ou encaminhamento para o setor especializado constam a Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso do Sul, a Defensoria do Estado do Paraná, a Defensoria Público do Estado de Pernambuco, a Defensoria Pública do Distrito Federal, a Defensoria Pública do Estado do Ceará, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e a Defensoria do Estado de São Paulo.

A primeira resposta obtida foi da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na data de 10 de novembro de 2016, com informações para contato sobre o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado, na cidade de São Paulo.

Também no mesmo dia houve retorno da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, seguida da Defensoria Pública do Estado do Ceará (em 11/11/2016) e da Defensoria Pública do Distrito Federal (14/11/2016). Por fim, foram recebidas respostas das Defensorias do Estado do Paraná e do Estado de Pernambuco (em 17/11/2016) e da Defensoria do Estado do Mato Grosso do Sul (em 25/11/2016).

Diante desse cenário, optou-se por manter contato com o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tendo em conta a atuação especializada e, também, em virtude de extensa parte da literatura sobre conflitos fundiários urbanos e assuntos afins mencionar exemplos e estudos de caso da cidade de São Paulo.

Quanto à empresa Terra Nova – Regularizações Fundiárias, a pesquisadora tomou conhecimento da metodologia utilizada pela empresa através de diligências na rede mundial de computadores por meio do site de busca "Google".

Desse modo, ao se considerar, no mesmo sentido que o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a especificidade da matéria, optou-se pela seleção das duas instituições até pela

possibilidade de se captar prismas diferentes para um mesmo problema visto a natureza diferenciada de cada qual.

#### 4.2.4 Instrumento de coleta de dados

Após a exibição de como foi definida a amostragem da pesquisa, passa-se a demonstrar qual foi o instrumento de coleta de dados utilizado para realizar a investigação empírica.

Assim, como instrumento de coleta de dados em pesquisa exploratória elaborou-se um questionário enquanto observação direta extensiva, o qual consiste em "uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador." (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.201).

Especifica-se que foram utilizados dois questionários iguais, todavia, fizeram-se necessárias adaptações pontuais em razão de a amostragem selecionada possuir natureza distinta entre ela, conforme será detalhado no item análise das questões.

Salienta-se que os questionários não foram submetidos ao Comitê de Ética primeiramente por se entender que a presente pesquisa de campo é um método acessório ao estudo em abordagem; segundo, pois intenta-se verificar a viabilidade da aplicação de uma metodologia que consiste na mediação para resolução de controvérsias pela terra urbana.

# 4.2.5 Etapas para elaboração do questionário

Inicialmente foi realizado um estudo bibliográfico e delineados os objetivos da pesquisa para, então, ser estabelecido o instrumento de coleta de dados. Após, as perguntas elaboradas começam em uma perspectiva geral e tendem a alcançar premissas específicas no mesmo sentido em que a pesquisa está estruturada, essencialmente para se adquirir possíveis "respostas" a partir de um horizonte empírico.

A primeira delas é se a mediação em conflitos fundiários urbanos mostra-se como uma metodologia adequada e eficaz para proteção do direito à moradia; como essa técnica é, de fato, aplicada nos conflitos reais em percepção ao Poder

Judiciário e as ações possessórias, bem como ao direito de propriedade em relação ao direito fundamental social à moradia.

### 4.2.5.1 Redação das perguntas

As perguntas buscaram utilizar uma redação clara e objetiva e com o desígnio de que fossem realmente entendidas, alocou-se exemplos sobre a ideia construída na questão como se visualiza na pergunta número oito do questionário destinado ao Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e na pergunta número seis do questionário direcionado à Terra Nova.

#### 4.2.5.2 Tipo de questões utilizadas

Os questionários contêm questões abertas em sua integralidade, o que significa que são perguntas dissertativas com conteúdo diretamente expresso por quem os responde. O número de perguntas está associado àquilo que a pesquisadora e seu orientador entenderam pertinentes quanto à importância para elucidar o trabalho.

Esclarece-se que o questionário enviado ao Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo possui 19 perguntas, sendo que a questão 13 se subdivide nos itens "a" e "b". Já o questionário direcionado à empresa Terra Nova possui 17 questões e não há subdivisão em itens de nenhuma questão.

#### 4.2.5.3 Instruções de preenchimento

Não foram dadas instruções de preenchimento aos destinatários com o cuidado de não limitar o descobrimento de qualquer perspectiva nova que pudesse ser apontada através da resposta obtida e posteriormente analisada e compilada a este estudo.

No entanto, entendeu-se necessário explicar a seriedade da pesquisa e seus principais eixos de abordagem com o fito, igualmente, de contextualizar as perguntas. Para tanto houve menção ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), à pesquisadora e ao

orientador do trabalho aliando-se os links dos currículos acadêmicos.

# 4.2.5.4 Organização das questões

As questões estão organizadas, como já mencionado, em uma investigação dedutiva iniciada por premissas amplas que rondam a problemática central até o afunilamento das perguntas para obtenção de respostas específicas às três vertentes apresentadas no item 4.2.5, especificamente no segundo parágrafo.

# 4.2.5.5 Procedimentos adotados para o retorno dos questionários

O encaminhamento dos questionários ocorreu na data de 04 de março de 2017 para a empresa Terra Nova com resposta em 27 de março de 2017. Ao Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo as perguntas foram enviadas em 13 de fevereiro de 2017 com retorno em 14 de julho de 2017, após o envio de um email-lembrete quanto ao reenvio do questionário.

#### 4.2.6 Análise das questões

Considerando que os questionários aplicados continham apenas perguntas abertas, sua codificação, à escolha metodológica para este estudo, compreende uma verificação conjunta questão a questão da resposta de cada destinatário concluídas por comentários específicos da indagação em apontamento, quando correlacionado, a construções teóricas já explanadas no desenvolvimento do texto. Observa-se, ainda, que não houve pré-testes quanto aos questionários formulados.

# 4.3 Exemplos sobre a aplicação da mediação em conflitos fundiários urbanos: interpretação dos questionários destinados à Terra Nova<sup>74</sup> e ao Núcleo de

<sup>74</sup>Trata-se de uma empresa social com atuação desde 2001, cuja missão é a regularização fundiária de assentamentos irregulares com intervenção voltada para ocupação de terras urbanas particulares, com o fito de propiciar o título de propriedade àqueles que não o detêm, mas estão na posse da terra e, ao mesmo tempo, resguardar os direitos econômicos do proprietário, assim, "Por meio da mediação dos interesses entre proprietários e ocupantes, e respeitando as diretrizes urbanísticas e ambientais ditadas pela legislação vigente e pelos órgãos competentes, a Terra Nova elaborou um modelo de intervenção que busca resolver conflitos de terra de forma pacífica, permitindo que as famílias envolvidas obtenham, por si mesmas, acesso ao título de propriedade dos lotes onde vivem, garantindo assim que a propriedade cumpra sua função social" (TERRA NOVA, 2017, *online*).

#### Habitação e Urbanismo da Defensoria do Estado de São Paulo

Com base nas perguntas dos questionários já citados inicia-se a interpretação das respostas obtidas, nos termos da exposição do subitem 4.2.5. Informa-se que ao Núcleo da Defensoria Pública e à Terra Nova foram formuladas 19 e 17 questões respectivamente.

Em seguimento, a primeira pergunta consiste em descobrir se tanto a empresa Terra Nova quanto o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo possuem um sistema de monitoramento, a título preventivo, de terras urbanas irregularmente ocupadas.

Segundo a realidade da empresa não há um monitoramento de áreas em iminência de invasão, de modo que sua atuação situa-se em casos de ocupações consolidadas em que já existe ação de reintegração de posse intentada pelo proprietário, porém, não passível de cumprimento por "falta de efetivo" ou "pela questão social relacionada ao ato do *despejo* de milhares de famílias".

Quanto à resposta do Núcleo depreende-se que não há um monitoramento preventivo com relação ao surgimento ou começo de assentamentos informais em espaços urbanos, o que possibilita a compreensão de que tanto a atuação da empresa Terra Nova quanto do Núcleo de Habitação e Urbanismo é "repressiva" no sentido de ser orientada pelo conflito em si, relacionado à irregularidade fundiária que pode culminar em despejos.

A segunda questão, continuamente em sentido amplo e introdutório ao cerne da problemática, busca saber como os casos de disputas pelas posses e propriedades da terra urbana chegam até o Núcleo da DPE, percebendo-se três caminhos: denúncias de moradores (i), lideranças ou representantes de movimentos sociais (ii) e solicitação da intervenção da DPE com fundamento no artigo 554, § 1º do CPC (iii).

Da mesma maneira, a terceira indagação correspondente ao questionário do Núcleo da DPE quer conhecer se há um protocolo de atendimento em conflitos fundiários. A resposta, então, é que não existe esse protocolo, ou seja, uma forma predeterminada de atuação em casos semelhantes, como, por exemplo, os primeiros passos a serem tomados.

Já a segunda pergunta elaborada para a empresa Terra Nova não procura identificar se há ou não um protocolo de atendimento ou a maneira como os litígios são apresentados à empresa, mas em verificar quem são os mediadores que atuam nos conflitos, reconhecidos como da própria empresa.

Essa diferença se explica em razão do Núcleo de Habitação e Urbanismo da DPE compor instituição mantida pelo governo do Estado, ligadamente ao Poder Público, podendo iniciar um processo de articulação com a Administração Pública sistematizada em passos a ser seguidos. Mais do que isso, considerando que não se trata de uma empresa, fez-se necessário entender como os conflitos fundiários urbanos surgem aos olhos dos defensores.

No encaminhamento de uma abordagem mais específica, a terceira pergunta feita à Terra Nova centra-se na quantificação de casos atendidos até o ano de 2017 com a utilização da metodologia da mediação, assim, desde 2001, ano da fundação da empresa, computam-se 31 comunidades.

Adiante, a quarta pergunta, agora destinada ao Núcleo de Habitação e Urbanismo da DPE, indaga sobre quem são os mediadores nos casos em que a Defensoria atua e se há mediadores com capacitação própria para acompanhar o procedimento em litígios fundiários.

Além da menção aos juízes/as na "solução conciliatória de conflitos", há referência ao GAORP (Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse) que adiante será explicado, quando se tratar de situações mais complexas com "composição heterogênea criado pelo TJSP", dando azo a uma captação de intersetorialidade trabalhada neste Grupo.

No contexto da quarta pergunta à empresa Terra Nova quis-se descobrir se nos casos até então atendidos houve eficaz proteção ao direito à moradia, aludindo a resposta a uma visão institucional que preza pelo respeito ao direito à moradia, seja por uma política "de realocação dessa moradia para uma área (local) segura para habitação, que pode ser dentro da própria comunidade ou no entorno".

Em seguida, a quinta pergunta à Defensoria requer um apontamento numérico de quantos casos de mediação em conflitos fundiários urbanos obtiveram sua atuação independentemente do resultado. Entretanto, trata-se de pergunta prejudicada da qual não foi possível inferir uma quantificação, tendo em conta a informação de que "O Núcleo não tem esses dados".

A questão seis direcionada ao Núcleo da Defensoria também tem por resposta a informação de que "O Núcleo não tem esses dados", ao ponto que a pergunta correlata consiste em conhecer quantos casos de mediação em conflitos fundiários urbanos atendidos pela Defensoria foram eficazes na proteção do direito à moradia.

No primeiro momento de uma interpretação baseada na empiria da empresa Terra Nova constata-se que a mediação em conflitos pela posse e propriedade da terra urbana pode ser eficaz na proteção do direito à moradia, contudo, como se trata de uma empresa com metodologia específica, não é viável sob o fundamento científico generalizar tal eficácia para todos os casos em que a mediação é empregada, até porque, como se observa, há clara dificuldade na exatidão de dados que retratam o cenário fático, por exemplo, dos litígios atendidos pela Defensoria.

Sequencialmente, a sexta pergunta voltada à Terra Nova indaga sobre a metodologia utilizada no procedimento da mediação e, então, é esclarecido que existe o envolvimento de todas as partes do processo como referência a um pluridiálogo, conforme mencionado neste trabalho, inerente à articulação interinstitucional da própria empresa, com os proprietários, os moradores e também o Poder Público do respectivo município.

Essa resposta enseja, ainda, semelhança com o "Caso da Rua Miramar" em que a mediação coletiva necessitou de igual modo ser apresentada aos moradores, no intuito de que entendessem o trabalho a ser realizado, bem como aceitassem a proposta de metodologia envolvida.

Averigua-se aqui que o princípio da *voluntariedade* inato da atividade mediadora é plenamente respeitado, ainda que em um contexto maior haja processo judicial via ação possessória de reintegração de posse. Significa dizer que a aceitação dos moradores pressuposta à colaboração para o desenvolvimento da proposta conciliatória é referencial nuclear para que a mediação alcance seus objetivos.

Passando-se à questão número sete do questionário destinado ao Núcleo da DPE do Estado de São Paulo interroga-se acerca do tempo de duração do procedimento de intermediar. Em virtude da objetividade da pergunta e da flexibilidade do procedimento não se afere uma resposta com eixo implacável, visto que "Não há um rito específico ou número de sessões determinadas para mediação

de conflitos. Assim, as soluções são diferentes de acordo com o caso e podem ocorrer tanto judicial quanto extrajudicialmente".

Com relação à sétima pergunta feita à empresa em questão interpela-se sobre uma possível descrição "passo-a-passo" de como o procedimento da atividade mediadora é realizado em conflitos fundiários urbanos e, à vista disso, a resposta alcançada certifica que se inicia com uma conversa com a comunidade para que ela entenda e aceite o processo de regularização fundiária. Após, contata-se o proprietário que, se também estiver disposto a participar do processo, dá continuidade aos "trâmites relacionados ao trabalho".

No que tange à oitiva indagação voltada para o Núcleo, exatamente idêntica à sexta pergunta direcionada à Terra Nova, aquele informa que "Não há uma metodologia específica", o que não permite ao presente estudo tentar esboçar uma linha única de seguimento da atividade mediadora, isto porque as estratégias de aplicação devem atentar-se às peculiaridades do caso, da comunidade, entre outras variáveis eventualmente não imaginadas.

Da fluidez das interpelações sistematizadas são atingidas as perguntas oito e nove feitas à empresa que buscam identificar em quantos casos atendidos, aproximadamente, o proprietário era particular e em quantos casos o proprietário era o Poder Público. Nesse sentido, a Terra Nova esclarece que só atua em conflitos fundiários urbanos em que o proprietário seja particular, não tendo havido intervenção em casos nos quais o Poder Público é o proprietário. Assim, desde a fundação da empresa em 2001, foram atendidas 31 controvérsias com proprietários particulares.

Não há, por sua vez, nenhuma viabilidade de dedução quanto à participação do Poder Público como proprietário em conflitos fundiários urbanos. Isso pode denotar, talvez, dificuldades relacionadas à burocratização das coisas públicas e da estrita legalidade, bem como a disponibilidade do interesse público em dialética à realidade fundiária do município.

Já na perspectiva do Núcleo de Habitação e Urbanismo a nona pergunta acerca da descrição de um possível "passo-a-passo" para o procedimento da atividade mediadora é respondido com a palavra "não". Em seguida, as questões 10, 11, 12, 13 a e 13 b restaram prejudicadas de análise, pois a resposta obtida consiste em "O Núcleo não tem esses dados".

Adiante, as mesmas questões foram respondidas pela Terra Nova e passam a ser interpretadas. Com isso, a pergunta de número 10 sobre a existência de acordos extrajudiciais levados à homologação judicial ou acordos suscitados dentro do próprio processo em meio a mediações em conflitos fundiários urbanos, tem-se que "O Acordo Judicial oferecido pela Terra Nova é inserido nas Ações Possessórias ou Reivindicatórias que pesam sobre as áreas urbanas particulares ocupadas irregularmente e todos esses Acordos são levados à Homologação Judicial".

Quanto às indagações 11 e 12 vislumbra-se apreender a ótica da empresa sobre o reconhecimento da importância da mediação em conflitos fundiários tanto pelos membros do Poder Judiciário, essencialmente magistrados, quanto membros do Ministério Público, independentemente da determinação prevista no Código de Processo Civil quando se tratar de posse velha.

De acordo com a empresa em todos os casos atendidos até a data de resposta do questionário os juízes de direito reconheceram e aceitaram a metodologia de trabalho por meio da mediação, da mesma forma que os membros do Ministério Público não opuseram óbices à solução negociada.

Continuamente, em relação à Terra Nova, indaga-se na pergunta 13 se há notícias de dificuldades posteriores ao emprego da mediação no conflito outrora posto e a resposta obtida é que não há histórico de problemáticas após a mediação ter sido possibilitada.

Ao se adentrar na questão de número 14, há divergência de pontos de vista entre o que a empresa Terra Nova entende como aspectos positivos da mediação em conflitos fundiários urbanos com relação ao que se argumenta na presente pesquisa. Veja-se que sob o aspecto negativo a empresa reconhece resistências, porém, tendentes à dissolução quando abrem espaço para o conhecimento e a proposta de trabalho a ser desenvolvida.

No entanto, quanto aos aspectos positivos há incompatibilidade de informações no que concerne à procedência conciliatória que o Poder Judiciário oferece em conflitos dessa natureza em comparação ao que é exposto na resposta da empresa, tendo em conta que as estatísticas e estudos jurisprudenciais já contextualizados apontam para uma vertente de atuação distinta da resolução consensual.

À peculiaridade da questão 14 voltada para o Núcleo da PDE indaga-se acerca de casos em que a mediação em conflitos fundiários urbanos foi utilizada e

resolveu a demanda, mas ensejou dificuldades posteriores. Perante isso, a Defensoria esclarece que

Normalmente, os casos que envolvem reintegração de posse se resolvem com a concessão de prazo para a comunidade se remover do local. Há casos em que o Poder Público assume a responsabilidade de prestar atendimento habitacional provisório/definitivo às famílias, o que, em grande parte dos casos, não é concretizado à época da remoção. (grifo nosso)

Pousa no trecho em destaque um problema essencial quanto à mediação em conflitos fundiários urbanos, qual seja, a obtenção de acordo que se utilize de políticas públicas habitacionais que não existem ou não são devidamente executadas para que protejam as famílias desalocadas em sede de reintegração de posse à época da remoção.

Quiçá nesta averiguação teórica conjunta ao olhar empírico verifica-se uma lacuna de garantia ao direito à moradia que apenas poderá ser suprida se preservadas as moradias temporalmente consolidadas no próprio espaço da ocupação, ao passo que já trazem consigo aspectos identitários e de pertencimento que podem ser salvaguardadas a depender da decisão judicial e das sessões de mediação para desenvolvimento de uma proposta de resolução.

Sobre a questão de número 15 ao se questionar sobre a existência de alguma política própria do governo do Estado de São Paulo, bem como do Tribunal de Justiça do mesmo Estado com incentivo à mediação em disputas fundiárias urbanas, a Defensoria diz desconhecer uma política específica do governo do Estado e afirma que no âmbito do TJSP há o GAORP que, adiante, será explicado neste estudo.

Nesse viés, o décimo quinto questionamento realizado à Terra Nova consubstancia-se na averiguação de quantos casos aproximados a mediação restou infrutífera e a reintegração teve de ser cumprida. Como reposta dá-se um panorama geral de que em meio a uma mediação coletiva há moradores que podem não concordar com a metodologia e deixam de assinar instrumento indenizatório a ser judicialmente homologado.

Porém, ressalta-se que em caso de reintegração de posse individualizada em área de regularização isso é de difícil acontecimento, uma vez que "o morador

que ainda não aderiu ao processo recebe vários avisos e comunicados, alertando sobre essa questão, possibilitando que ainda faça parte da Regularização Fundiária".

Em semelhança à pergunta de número 14 proposta ao Núcleo de Habitação e Urbanismo, a questão 16 direcionada à Terra Nova indaga sobre a realocação das pessoas de ocupações informais para moradias dignas/adequadas. Ante esse contexto responde-se que é comum a ida dos ocupantes para a casa de parentes que também vivam na própria comunidade ou em seu entorno, todavia, o morador possui a chance de participar do processo de regularização para voltar a morar na área reivindicada pelo proprietário formal.

Quanto à décima sétima questão posta à Terra Nova indaga-se um entendimento institucional da existência ou não, a partir de interpretação judicial observada em decisões, da predominância do direito de propriedade em detrimento do direito à moradia.

Sobre essa percepção a empresa diz compreender o oposto, pois o despejo forçado de milhares de famílias pode ocorrer após longas disputas e a reintegração não cumprida seja por falta de efetivo ou por impacto de questões sociais prejudica os proprietários na medida em que, mesmo com pedido procedente, restam impossibilitados de reaver os imóveis desapossados.

Prepondera aqui em sopesamento ao esboço teórico compartilhado ao longo da pesquisa uma irresignação que parece derivar do perfilhamento de premissas diferentes. Este estudo tem início e prioriza o direito à moradia enquanto direito social, contudo, da prática mediadora da empresa Terra Nova há uma constatação diversa, talvez relacionada a uma proposta finalística de regularização fundiária como garantia do direito de propriedade particular.

Não se trata de considerar premissas certas ou erradas ou, ainda, de se estabelecer ideologias como fundamento científico, mas de notar através de um processo investigativo dedutivo que há contraposição de ideias pautadas por precedentes teóricos e de empiria divergentes, tanto é que em comparação à décima nona pergunta realizada à DPE, exatamente igual ao teor da pergunta em aberto, o entendimento foi de que existe dita sobreposição de direitos.

Coaduna-se, então, para um embate produtivo que divide opiniões. É perceptível, ainda, quanto à discussão de ideias, que o Núcleo de Habitação e Urbanismo não crê na mediação em conflitos fundiários urbanos para resolução de

controvérsias de referenciada natureza, conforme é explanado na pergunta de número 16. Isso, em sentido ao que se está propondo, demonstra que os contextos com os quais se trabalha denotam resultados diferenciados que fazem surgir outras formas de enxergar a mesma problemática.

Quanto à questão de número 17 relacionada à DPE sua análise resta prejudicada pela ausência de dados. Noutro giro, as interpelações de número 18 e 19 foram respondidas, respectivamente, com as palavras não e sim, de modo que a primeira pergunta quer saber se houve realocamento das famílias dos assentamentos informais em moradias dignas, em caso de cumprimento de ordem à reintegração de posse. A segunda indagação mostra-se contextualizada à apreciação da última pergunta à Terra Nova.

Por fim, o exame dos dados colhidos por meio do envio de questionários a realidades experienciadas com a mediação em conflitos fundiários urbanos visa dar concretude ao estudo em comento, para que se torne palpável e não seja considerado mero devaneio a recomendação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

Em uma perspectiva geral, portanto, pensa-se que a mediação em conflitos fundiários urbanos é viável, tanto que já está em aplicação no Brasil, por mais que não se demonstre eficaz sempre. Conquanto, é preciso considerar as peculiaridades de cada caso, como, por exemplo, o número de famílias assentadas, quem é o proprietário do imóvel, quais são as políticas habitacionais municipais, para que a partir disso sejam traçadas estratégias de articulação e desenvolvimento do diálogo para proteção do direito à moradia.

Deduz-se pela necessidade de capacitação e aprimoramento constante de mediadores e equipes de mediadores, bem como de todos os envolvidos em uma intermediação fundiária com a finalidade de tornar, em longo prazo, uma política nacional efetiva.

## 4.4 Considerações sobre aspectos positivos e negativos

Inicialmente serão abordados os pontos negativos relacionados à mediação em conflitos fundiários urbanos. As considerações são resultado de uma visão geral perseguida na pesquisa, não se atentando, neste momento, a críticas de outros autores, pois isso já foi apresentado noutro ensejo.

Também é cabível pontuar que este subcapítulo não é continuação da interpretação dos dados angariados por intermédio dos questionários respondidos em sede de pesquisa de campo. Trata-se de percepções amplas e destituídas de um fundo empírico como base, mas orientadas por reflexões mais profundas que coadunam com o desenvolvimento do texto.

Elencam-se, destarte, seis perspectivas nas quais a atividade mediadora em meio a uma ação possessória originada de um conflito fundiário urbano pode ser prejudicada ou não restar eficaz diante da realidade da controvérsia vivida pelos envolvidos.

O primeiro aspecto consiste na natureza patrimonialista do Direito Civil cristalizada na ótica do direito à moradia e do acesso à terra urbana como mercadoria comumente quantificada como bem necessário à vida, mas oportuno a partir de uma condição econômica que permita sua fruição isso como uma benesse relegada ao mérito da propriedade privada e da casa própria.

Significa dizer que sessões de mediação podem ser inutilizadas se a mentalidade do proprietário seja público ou particular, em junção a uma praticável cultura adversarial do advogado habilitado na ação possessória, resultar em uma inflexível disposição, diga-se, abertura, para acordar ou ouvir argumentos contrários que, se negociados coletivamente, podem culminar em acordo.

Isso também é passível de ocorrência na mediação administrativa, visto que a inalterabilidade volitiva para falar e ouvir em um diálogo facilitado constante, pode não surtir efeito antes mesmo que alcance o Poder Judiciário, dada a ausência de disposição para a construção de uma solução amplamente pensada e discutida.

Desse modo, é como se o terreno ou o prédio, o espaço urbano como um todo apenas existisse para firmar direitos individuais absolutos em detrimento da coletividade. Ainda que a função social não estivesse sendo respeitada, a parte proprietária pode não se dispor, dentro de sua concepção a "perder dinheiro e patrimônio" em virtude de uma invasão de estranhos.

O segundo panorama negativo liga-se à ideia de que a mediação em conflitos fundiários urbanos utiliza-se de "institutos/instrumentos falidos", a fim de conseguir um acordo. Veja-se um exemplo: desapropriação amigável. Considerando que o valor do terreno desapropriado seja pago a título de precatório (valor superior a 60 salários mínimos, atualmente, R\$ 56.220,00), quando o proprietário, de fato, receberá seu dinheiro por direito?

O efetivo pagamento pode demorar muitos anos e até repercutir para os descendentes do proprietário, mas traz a lume uma deficiência que foge do estrito contexto do conflito possessório, pois se é firmado um acordo com prazos para cumprimento, sua posterior homologação pelo juízo competente culminará na possibilidade de execução em face do ente público. Contudo, espera-se que a avença seja cumprida, conforme acordada.

No entanto, cabe ressaltar que esse ângulo negativo não recai de modo tão incisivo quando os moradores do terreno particular possuem uma capacidade econômica mínima e conseguem atingir um acordo com o dono da terra, pois como é visto no questionário respondido pela empresa Terra Nova – Regularizações Fundiárias, depois da homologação do acordo a empresa não teve notícias, até a data das respostas das perguntas, de qualquer problema dos casos atendidos.

A questão é que quando o Poder Público estiver articulado nas sessões de mediação para fazer prevalecer o interesse coletivo, se houver a concordância para desapropriação, por exemplo, não há como pregar que o direito do proprietário particular está sendo violado. Todavia, o recebimento de quantia justa<sup>75</sup> pelo terreno desapropriado será recebido conforme a sistemática já vigente, caso contrário, a regularização fundiária para habitações de interesse social sempre estariam prejudicadas por uma falibilidade do próprio sistema de precatórios em voga.

Retroagir à falência do Estado Social como justificativa para tratar os conflitos fundiários urbanos sem a ocorrência de mediação, seja posse nova ou posse velha, é ignorar o texto constitucional quando dispõe sobre a função social da propriedade e das cidades como essências para consolidação de uma política urbana brasileira mais justa e igualitária.

Ocorre que o descrédito em torno das requisições de pagamento expedidas para custeio da Fazenda Pública tende a dificultar um bom termo, pois a inflexibilidade do proprietário particular pode consistir no receio de um recebimento extremamente tardio do bem disponibilizado, voltando-se à noção de "perder" dinheiro e patrimônio.

O terceiro ponto contrário à eficácia da mediação em conflitos desta natureza é a possibilidade da atividade mediadora aflorar diferenças econômicas e

\_

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Art. 5º, XXIV, CF - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

sociais entre as partes e isso resultar em uma dificuldade, ainda maior, de desenvolvimento do diálogo facilitado, ao fazer com que as "diferenças" se sobressaiam à vontade comum de solucionar a controvérsia.

Em torno disso gira, ainda, o possível desequilíbrio das partes para além de questões econômicas a incluir o discernimento acerca do ocorrido e o nível de escolaridade para entendimento sobre a mediação.

Entretanto, vê-se que este aspecto torna-se descontextualizado ao se pensar em um desequilíbrio de forças, pois em conflitos fundiários urbanos, afora a figura do mediador, que deverá ser considerado um mediador multiparcial como outrora visto, a Defensoria Pública Estadual, em caso de populações de baixa renda, bem o Ministério Público Estadual, enquanto *custos legis*, devem ser obrigatoriamente chamados para acompanhar a causa. Logo, não é possível afirmar que prevalece um desajuste de forças que não tenta ser suprido até mesmo pela legislação nos termos do artigo 565, §2º do CPC.

Adiante, a quarta noção desfavorável diz respeito ao número de pessoas por se tratar de litígio coletivo. Dependendo do tamanho da ocupação que gerou o conflito pela posse e propriedade da terra urbana, torna-se demasiado trabalhosa a aferição de todas as pessoas envolvidas no conflito, ou seja, que estão no assentamento informal.

Do ponto de vista processual o CPC trouxe objetividade para esse impasse ao determinar que a citação seja pessoal quando encontradas as pessoas no local da ocupação, em uma única vez que o Oficial de Justiça até lá dirigir-se e, aquelas que não forem pessoalmente citadas o serão por edital. Formalmente há um recrudescimento, de igual modo, à publicidade da demanda possessória.

No entanto, sob o aspecto da atividade mediadora como técnica e forma de (re)conhecimento do outro pode-se questionar como realizar sessões de mediação com um grande número de pessoas. Entende-se que assim como foi apresentado no "Caso da Rua Miramar" há a necessidade de que o mediador ou a equipe de mediadores identifique as lideranças da comunidade para que se faça o elo de comunicação e propagação das informações discutidas aos demais moradores do assentamento.

Da mesma forma, é em conjunto aos moradores que as lideranças comunitárias levarão à equipe de mediadores ou ao mediador as pretensões e

dificuldades vivenciadas pelo grupo como um todo, tornando legítimas as reivindicações.

A conjuntura deste entendimento deflagra, então, para um ponto trabalhoso e que deve ser cuidadosamente arquitetado quando houver a mediação em conflitos fundiários urbanos, demonstrando ser mais uma singularidade de conflitos de tal natureza do que uma adversidade que precisa ser repensada no contexto prático.

No firmamento das considerações dificultosas sobre a atividade mediadora em conflitos pela posse e propriedade da terra urbana há que se perceber criticamente o fator tempo. Tempo, nestes casos, pode traduzir uma oportunidade de proteção ao direito à moradia e, em estreita medida, o acúmulo de processos, a demora em prossegui-los e o não alcance de metas do CNJ, o que denota uma questão controversa sobre a mediação incidental e o produtivismo judicial.

Com isso, uma ingerência peculiar para conflitos desta órbita tende a não evitar que ocorram despejos forçados em processos judiciais com a violação de inúmeros direitos humanos como o direito à vida, à integridade física, à saúde, à moradia, à proteção integral e o melhor interesse da criança e do adolescente, ao idoso, às mulheres e a todos os indivíduos que buscam a efetivação de seus direitos ainda que em via adversa, legalmente determinada.

Por mais que a propriedade privada seja um direito fundamental tanto quanto o direito à moradia, sua contemporânea releitura legal é limitada a valores sociais, porém, juridicamente esquecidos quando das decisões do Estado-juiz preocupadas em sobrepor ao invés de ponderar os direitos. Diante do papel do Poder Judiciário em conflitos urbanos, nas palavras de Raquel Rolnik (2015, *online*):

Na maior parte dos casos, os juízes sequer tomam conhecimento de quem e por que está ocupando o imóvel. A regra que impera é verificar a documentação da área, constatar quem é "o verdadeiro dono" e determinar a reintegração de posse, solicitando apoio das forças policiais para executar a ação. Mas apenas isso não é suficiente para lidar com a complexidade dos direitos presentes nessas situações. Vale lembrar que nossa Constituição garante não apenas o direito de propriedade, mas também sua função social, além dos direitos civis, políticos e econômico-sociais de todos os brasileiros, o que inclui os moradores de ocupações.

Nisso diz-se que o Poder Judiciário não é um gestor de políticas públicas, contudo, tem efetuado esse papel com o passar dos anos, mas ressalta-se que a

ideia aqui não é que ele se paute pela reserva do possível e do mínimo existencial a ponto de enviesar políticas habitacionais.

Veja-se que no momento de uma ação possessória de reintegração de posse, por exemplo, não se quer necessariamente a realização de uma política pública de habitação reconhecida pelo juízo, anteriormente negligenciada pelo Poder Executivo.

Ao contrário, espera-se que o início de efetivação de direitos temporalmente consolidados na ocupação irregular (direito à moradia, direito à cidade, direito de acesso à terra urbana, direito fundamental de posse, direito à integridade física, à vida, à saúde, ao transporte, entre outros) não seja ignorado e devastado para ensejar uma decisão judicial vazia de conteúdo real e material com o fito de deslindar um processo.

Uma possível ética da solidariedade vívida no princípio da função social da propriedade é destituída de força em ocorrências como essa e se explica no que Édésio Fernandes – em palestra com o título "Novos direitos para novos tempos: quais, para quem – e como" proferida no dia 18 de outubro de 2017 aproximadamente às 20h30min no II Congresso Novos Direitos, no Teatro Florestan Fernandes da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – coloca como uma necessidade de "desconstruir essas narrativas da propriedade individual plena" <sup>76</sup>.

Em continuação apresenta-se uma última perspectiva dificultosa da mediação em conflitos fundiários urbanos centrada na característica policêntrica dos conflitos ambientais, ou seja, a formação de um pluridiálogo entre vários microcentros como comunidade afetada, Poder Público municipal e/ou estadual, Ministério Público Estadual ou Federal, Defensoria Pública Estadual ou Federal, movimentos populares, entre outros atores sociais.

Enquanto uma interação interinstitucional é necessária e enriquecedora para discussão da demanda, a articulação entre tantas instituições a fim de propiciar uma resolução construída em comunhão pode tornar a concretização das sessões de mediação mais longas e, talvez, com difícil marcação de datas, para se atender as disponibilidades dos envolvidos.

Conquanto seja um possível fundamento que implique trabalhosa comunicação prévia entre as instituições não há que se falar em inviabilidade da

\_

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Informação verbal.

mediação em conflitos fundiários urbanos em virtude de tal estratégia de articulação, pois a proposta da atividade mediadora é a integração dialogada para o desenvolvimento de uma alternativa para a controvérsia.

Finalizados os apontamentos quanto aos aspectos negativos, passa-se aos aspectos positivos da mediação como metodologia para os conflitos fundiários urbanos, de modo que a primeira delas é a formalização de um acordo com vistas à proteção do direito à moradia.

O Estatuto da Cidade dispõe sobre alguns instrumentos jurídicos, em rol não taxativo, que devem ser executados para uma cidade democrática que preze por sua função social em atenção à moradia adequada e à não subutilização da propriedade urbana.

Nessa vertente, se estes instrumentos não são aplicados *a priori*, em uma gestão urbana democrática, podem ser reconhecidos *a posteriori* na oportunidade da resolução consensual por meio do firmamento de um acordo que será homologado pelo juiz competente, no intuito de "fazer lei" entre as partes e solucionar o conflito, conforme pode ser percebido pela atuação da Defensoria Pública no Estado da Bahia (HEIM, 2008, s.p.):

Foram encontradas diversas soluções para resolução de conflitos fundiários urbanos, como pactos firmados com Municípios para que desapropriassem imóveis e utilizassem instrumentos urbanísticos; aplicação de ZEIS em áreas ocupadas; permuta por imóveis do Estado e Administração Indireta; desapropriações amigáveis; transferência de propriedades em compensação por dívidas tributárias estaduais, através da dação em pagamento; e requisição à outros entes federados da cessão de imóveis públicos ocupados.

Comporta-se pertinente, por sua vez, o uso da mediação para um arranjo da situação em simetria a uma articulação organizada que, diante do caso concreto, estude a viabilidade de propostas baseadas em instrumentos urbanísticos como, por exemplo, a aplicação de ZEIS em áreas ocupadas, entre outros modelos resolutivos mencionados na citação a pouco transcrita.

Além da formalização de acordo que pode figurar novas representações no desenho territorial da cidade e influir diretamente em direitos humanos e fundamentais dos moradores, a atividade mediadora abre margem ao exercício do

ato de fala intencionalmente transmudado pelo mediador em trocas de diálogo, tanto de fala quanto de escuta.

Há abertura para o discurso do oprimido em contexto com a Teoria da Libertação de Enrique Dussel, encarado como ato libertatório à vida nas cidades enquanto maneira de expressão reconhecida em um ambiente disposto a incluí-lo por meio do diálogo, no propósito de que seus significados de mundo sejam respeitados e atendidos perante a realidade vivenciada.

Por outro lado, se a articulação interinstitucional pode ser interpretada como uma dificuldade de empiria na mediação em conflitos fundiários urbanos, ela também pode ser reconhecida como benéfica em razão de possibilitar estratégias de atuação conjunta para a superação de um problema social complexo que não se resolverá nos isolamentos institucionais.

Infere-se a partir da discussão exibida que a realidade da mediação em conflitos fundiários urbanos, apesar de existente na realidade brasileira, ainda é um desafio que exige a derrubada de olhares absolutistas quanto ao direito de propriedade na proporção de uma novel conexão entre diversos atores sociais e institucionais.

#### 4.5 Ações para o tratamento especializado de conflitos fundiários urbanos

No entremeio da atividade mediadora, em disputas pela terra nas cidades, a mediação ainda não se mostra suficientemente pronta para abarcar todas as demandas de maneira isolada. Logo, são imprescindíveis outras ações que visem à humanização no tratamento de conflitos fundiários urbanos.

São elencados, à vista disso, dois exemplos concernentes ao Poder Judiciário do Estado de São Paulo direcionados ao tratamento de conflitos fundiários em urbes, o que demonstra evidente reconhecimento por mudanças, a fim de lidar com referidas complexidades sociais e jurídicas.

O primeiro exemplo a ser mencionado é formado pela sigla GAORP que significa Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse, instituído em 2014 e reorganizado em 2015 pela Portaria nº. 9 138/2015 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP)<sup>77</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP), no uso de suas atribuições legais e CONSIDERANDO: - A multiplicação de conflitos fundiários urbanos no

Esse Grupo de Apoio é composto por um juiz assessor da presidência do TJSP (coordenador), bem como representantes indicados pelos membros do Governo Federal, Estadual e Municipal (art. 1º).

Não obstante sua existência, o GAORP tem como atribuição característica atuar em ordens judiciais de reintegração de posse de alta complexidade e, ainda, "servir de espaço interinstitucional de produção de ideias e soluções consensuais", objetivando também "reunir seus integrantes, objetivando, inicialmente, a conciliação entre as partes, e não havendo esta, obter daqueles providências específicas que visem amenizar as consequências da reintegração." (art. 3°, II e III da Portaria nº 9 138/2015, grifos do autor).

Em meio aos comentários da Portaria em apreço é clarificada a atuação do GAORP de maneira que sua ação possa ensejar atividade mediadora que suspenda o mandado de reintegração de posse, se expedido, por tempo determinado. Na íntegra do texto cabe trazer que

A atuação do GAORP só pode ser iniciada APÓS a emissão da reintegração de posse e a requerimento do juiz da causa. A conciliação a que se refere a Portaria diz respeito a como será cumprida a reintegração. A única maneira de não haver reintegração, no caso, é a ocorrência da cessação do esbulho (que pode acontecer com a compra do terreno pelo poder público; por um contrato de aluguel celebrado entre as partes e custeado pelo Estado; pela desocupação simples das famílias instaladas no local; pela realocação das famílias em outro lugar...). Assim, por exemplo, o Grupo não tem criteriosamente qualquer competência recursal [...]. A depender das propostas que surgirem a partir da mediação do GAORP – que inclusive conta com a participação do juiz da causa – pode, por exemplo, ser o mandado de reintegração suspenso por prazo determinado (caso seja vislumbrada, por exemplo, a efetivação de uma possibilidade menos gravosa de pôr fim ao esbulho - compra do terreno, aluguel do mesmo, desocupação espontânea ...). (USP, online)

Entende-se que o GAORP é um Grupo de Apoio com espaço de articulação interinstitucional e capacidade para desenvolver a atividade mediadora, entretanto, pousa a crítica no sentido de que seu trabalho restringe-se após a emissão da

Estado de São Paulo, refletidos nas inúmeras ações de reintegrações de posse ajuizadas; - A necessidade de se reduzir eventual impacto social derivado de cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse com potencial violação de direitos humanos; - A importância de procedimentos específicos, construídos de maneira consensual pelos atores institucionais envolvidos, para o tratamento uniforme de tais controvérsias, com vistas à obtenção de resultados eficazes e da maneira que se mostrar menos onerosa às partes.

E

reintegração de posse, já que sua atuação poderia ser realocada para alcançar momento antecedente.

Nesta linha de exemplos para tratamento especializado de conflitos fundiários urbanos há a proposta de criação de Varas Especializadas em Conflitos Fundiários Urbanos, também no TJSP, a coadunar em sentido extensivo com o artigo 126<sup>78</sup> da Constituição Federal, de acordo com matéria *online* veiculada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

Por meio da Portaria nº. 8.971 de 26 de março de 2014, o Presidente do TJSP, Desembargador José Renato Nalini, instituiu o Grupo de Trabalho Interinstitucional voltado para o desenho das varas especializadas e câmaras em conflitos fundiários urbanos e agrários.

A reportagem igualmente descreve que o Grupo de Trabalho era composto de representantes do TJ, da Defensoria Pública Estadual, do Ministério Público Estadual, das Procuradorias do Estado e do Município de São Paulo, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Prefeitura de São Paulo, do Instituto de Terras do Estado, dos Cartórios de Registro de Imóveis e do IBDU.

Afora as Procuradorias Gerais do Estado e o Município de São Paulo, todos os outros representantes concordaram com a proposta de criação de varas especializadas em conflitos fundiários tanto agrários quanto urbanos com exceção do Instituto de Terras que não se manifestou com relação à vara especializada para conflitos fundiários urbanos, consentindo apenas para vara de conflitos agrários.

Neste tom, a reportagem igualmente norteia que outros Tribunais de Justiça como em Minas Gerais, Pernambuco e Piauí já possuem varas especializadas em conflitos fundiários agrários, de modo que a criação de varas especializadas em conflitos fundiários urbanos é precursora no país.

Apesar disso, até a finalização deste estudo, não há notícias sobre a existência, de fato, dessas varas especializadas em conflitos fundiários urbanos no TJSP.

-

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias.

#### **CONCLUSÃO**

Diante da argumentação desenvolvida nesta pesquisa conclui-se que a complexidade dos conflitos fundiários urbanos reclama um pensar e um agir singular à inerente trama de direitos e à questão social do direito à moradia intrinsecamente vinculada à existência da disputa territorial.

Como exemplos desse pensar e agir frente à causa cita-se a Resolução Recomendada nº.87/2009 do Concidades que recomenda a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, a Resolução nº.22/2009 do CNJ para que os Tribunais priorizem e monitorem os conflitos fundiários, a criação do GAORP no TJSP em 2014, bem como sua intenção de fundar varas especializadas em conflitos fundiários urbanos.

Inclui-se, igualmente, a instauração da CIMCFUrb em 2014, no âmbito do governo federal, a atuação da Defensoria Pública do Estado da Bahia e o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, acrescendose a atuação da empresa Terra Nova.

Considera-se que a mediação em conflitos fundiários urbanos busca adentrar uma perspectiva humanística, mais do que uma técnica ou a firmação de um acordo a ser homologado judicialmente, dá-se um espaço de fala em diálogo com a oportunidade de proteção do direito à moradia, seja daquela já instalada ou por realocação adequada.

Assim, há uma tendência de exercício tardio da gestão democrática urbana que deveria ter acontecido no planejamento da cidade e nos momentos de alteração. Porém, à falha democrática inicial visa oportunizar-se, ainda que já inserida em conflito, a exposição das pretensões corroboradas ao caso específico como prática libertatória do oprimido idealizada por Enrique Dussel.

Conquanto, isso não significa que a mediação será permanentemente eficaz em toda a hora que houver um conflito territorial nas urbes brasileiras, mas apresenta-se como uma realidade vigente, conforme é constatado pela pesquisa de campo realizada com a empresa Terra Nova e o Núcleo de Habitação e Urbanismo da DPE de São Paulo.

Por meio dessa investigação aliada ao exemplo da desocupação da Comunidade Cacique Chicão no Recife, entende-se que a mediação em conflitos

dessa natureza pode ter maior chance de sucesso nas situações em que o proprietário é particular em vez do Poder Público. Parece existir uma dificuldade burocrática ou uma indisponibilidade para a inter-institucionalização que inviabilizam uma resolução articulada. Embora seja essa uma conclusão, a Lei nº 13.140/2015 legitima a autocomposição de conflitos na esfera da Administração Pública.

Nota-se, nesse sentido, em critério legislativo, um avanço quanto ao tratamento dos conflitos fundiários urbanos no Código de Processo Civil em vigência desde 2016, ainda que visto como um avanço inibido, ao prever a designação de audiência de mediação apenas nos casos em que houver posse de mais de ano e dia. Quando se tratar de posse nova não há a obrigatoriedade legal de ser marcada referida audiência antes da apreciação do pedido liminar.

Não obstante, os conflitos fundiários urbanos redundam de um cenário desigual nas cidades do Brasil que foram concebidas no estudo em três perspectivas: a cidade *de* segregação, a cidade *como* poder e a cidade *em* conflitos, porquanto o surgimento de disputas tão intrincadas traduz-se como consequência do caos urbano reafirmado enquanto "evitação" social.

Em sentido oposto, o Estatuto da Cidade com a regulamentação da política urbana brasileira e a concepção de direito à cidade intentam a construção de espaços urbanos mais justos, democráticos e participativos com a previsão legal de instrumentos urbanísticos e a ideia de que o direito à cidade é mais amplo e profundo que o simples conceber de uma materialidade posta. A cidade é a expressão espacial da sociedade e das inter-relações de seus membros.

Perante isso, a existência de moradias inadequadas somadas ao déficit habitacional *stricto sensu* emaranham condições subumanas de vida que tentam encontrar a efetividade do direito à moradia, por exemplo; afora todos os outros direitos da personalidade correlacionados à população que mora em assentamentos informais, sendo sua proteção inquestionável como responsabilidade da sociedade e do Estado.

Nesta perspectiva o parâmetro do direito à moradia adequada, conforme proposto no Comentário Geral nº 4 em interpretação ao artigo 11 do PIDESC, consagra a reunião de sete componentes para o entendimento de moradia adequada, quais sejam: a segurança jurídica da posse, a infraestrutura de serviços, gastos suportáveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Referida amplitude também pode ser compreendida como pequenas formas de efetividade do direito à cidade e da dignidade da pessoa humana.

Todavia, episódios da história de grandes cidades brasileiras como, por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro dão mostras de que a dignidade da pessoa humana não se fez presente em muitos momentos, os quais podem ser ainda hoje reconhecidos em ações como a mega-operação da Cracolândia, na cidade de São Paulo, em uma repetição orientada pela limpeza urbana de um espaço higienizado e despido de desordem. As identidades humanas ali vividas esvaíram-se na ausência de uma política pública de realocação imediata que deveria ter sido pensada pelo Estado.

Quanto ao desrespeito ao ser humano e às violações de direitos, o ECI apresenta-se como uma alternativa de diálogo interinstitucional para planejar a cessação progressiva de direitos ameaçados ou já inexistentes, caso dos deslocados internos da Colômbia, fato que enseja uma interface com o direito à moradia no Brasil, ainda que não pela mesma motivação, porém, com conteúdo de ausências próximo, ou seja, a insegurança e as inadequações do morar.

Igualmente às dificuldades do morar é encontrada a subutilização da terra urbana que ignora a função social da propriedade para cidades menos desiguais, ensejando conflitos possessórios que alimentam o embate entre o capital enquanto interesse econômico e os direitos sociais, indispensáveis à sobrevivência minimamente digna. Isso, por sua vez, abre um vazio que pode tentar ser repensado por meio da mediação em conflitos pela posse e propriedade de imóveis na cidade.

Portanto, a mediação em conflitos fundiários urbanos é um pensar e um agir necessários à reformulação da maneira como referidos casos, com o emprego da violência, têm sido tratados e afetam direitos humanos de inúmeros grupos populares, como se pessoas não fossem.

A proposta da atividade mediadora em controvérsias dessa natureza foi iniciada no PNDH-3/2009 e procede em contínua formalização em outros documentos nacionais, apontando ser uma prática recente que não possui dez anos de implantação não sistematizada. Logo, é natural que seu aprimoramento, antes que seja tida por ineficaz e extinguida, aconteça em longo prazo pelo balizar de erros e acertos.

#### **REFERÊNCIAS**

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila Nunes; NERY, Marcelo Batista. A cidade e a dinâmica da violência. In: KOWARICK, Lúcio; FRÚGOLI JR., Heitor (orgs.). **Pluralidade urbana em São Paulo:** vulnerabilidade, marginalidade e ativismos. São Paulo: Editora 34; FAPESP, 2016.

ACNUR.ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Deslocados internos:** fugindo em sua própria terra. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/ Acesso em: 11 jan. 2018.

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O Social em Questão** - Ano XVIII - nº 33, p. 57-68, 2015.

ALMEIDA, Denise Lisboa de. **A casa almada:** a experiência do reassentamento involuntário. 2015. 168 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Área de concentração: Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ALVES, Fernando de Brito. Dos pressupostos das políticas públicas de inclusão. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANSELMO, José Roberto (orgs.). **Estudos sobre os direitos fundamentais e inclusão social.** Birigui, SP: Boreal Editora, 2001.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **O princípio da função social da propriedade urbana.** São Paulo: Letras Jurídicas. 2014.

ASSOCIAÇÃO DE MEDIADORES DE CONFLITOS. AMC. **Princípios fundamentais.** Disponível em: <a href="https://mediadoresdeconflitos.pt/a-mediacao/principios-fundamentais/">https://mediadoresdeconflitos.pt/a-mediacao/principios-fundamentais/</a>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012 (Coleção Saberes do Direito; 53).

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade.** Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

Globalização:	as consequências	humanas.	Tradução:	Marcus	Penchel.
Rio de Janeiro: Zahar, 199	•		-		

\_\_\_\_. **Vidas desperdiçadas.** Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BEDESCHI, Luciana; et al. Mapeamento colaborativo de remoções e ameaças de remoções em São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

In: ROLNIK, Raquel; *et al.* (coord.). **Observatório de remoções 2015-2017:** relatório final de projeto. São Paulo: FAUUSP, 2017.

BERNARDI, Renato. **O imposto sobre a propriedade de veículos automotores paulista:** um estudo sobre o domicílio tributário. 190f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2009.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BORGES, Alice Gonzalez. Interesse público: um conceito a determinar. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, 205: 109-116, jul;/set. 1996.

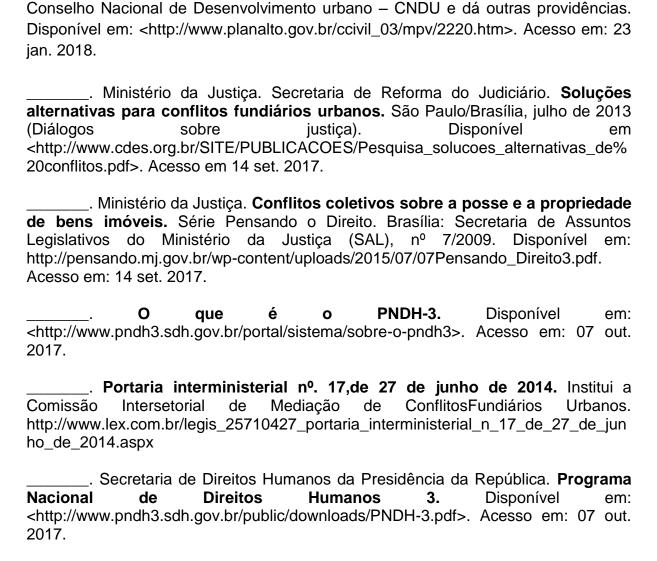
BRAGA, Eneida Cardoso. A escuta do outro em Emmanuel Lévinas e Sigmund Freud. In: SOUZA, Ricardo Timm de; FARIAS, AnfréBrayner de; FABRI, Marcelo. **Alteridade e ética:** obra comemorativa dos 100 anos de Emmanuel Lévinas. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda Constitucional 601-1998.** Altera a redação do artigo 6º da Constituição Federal de 1988 para acrescer o

direito fundamental social. como <a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007</a> >. Acesso em: 01 jun 2017. \_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de de 1998. Disponível outubro http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mai 2017. . Emenda Constitucional nº. 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a Constituição redação art. 6° da Federal. Disponível <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm</a>. Acesso em: 01 jun 2017. . Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil">http://www.planalto.gov.br/ccivil</a> 03/ ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 01 fev. 2017. \_. Lei 13.140, de 26 de junho de 2015.Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o  $\S 2^{\circ}$  do art.  $6^{\circ}$  da nº 9.469. de 10 de julho de 1997. Disponível <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm</a>. Acesso em: 15 ago. 2017.

. Medida Provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a

concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o



BURGOS, Marcelo Baumann. Cidade, territórios e cidadania. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº. 1, 2005, p. 189 a 222.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política. **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, Porto Alegre, n. 11, p. 197-217, 2010.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros:** crime, segregação e cidadania em São Paulo. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34/ Edusp, 2000.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo:** direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Almedina, 2016.

CAMPOS, Wagner Moreira. **Mediação de conflitos fundiários urbanos:** um olhar sobre a construção da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos no Brasil a partir da experiência da Bahia. 2013. 168f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Programa de Pós-Graduação em

Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

CARVALHO, Claudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. **Em busca da cidade:** a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CASELAS, José Maria Santana. A utopia possível de Enrique Dussel: a arquitetônica da *Ética da Libertação*. **Cadernos de Ética e Filosofia política** 15, pp. 63-84, 2/2009.

COLI, Luis Régis. "Resolução negociada" e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na "prevenção" e mediação de conflitos fundiários urbanos. **Latitude**, Vol.9, nº. 2, pp.315-342, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo. André Gomma de (org.). **Manual de mediação judicial**, 6ª ed. (Brasília/DF. CNJ), 2016.

Res	olução nº. 22, d	le 04 de março de	<b>2009.</b> Red	comenda	aos tribunais
que priorizem	e monitorem p	permanentemente	demandas	jurídicas	envolvendo
conflitos	fundiá	rios.	Disponíve	el	em:
<http: td="" www.cn<=""><td>j.jus.br///images/a</td><td>atos_normativos/red</td><td>comendacac</td><td>/recomer</td><td>ndacao_22_0</td></http:>	j.jus.br///images/a	atos_normativos/red	comendacac	/recomer	ndacao_22_0
4032009_2210	2012171141.pdf>	>. Acesso em: 30 se	et. 2017.		

\_\_\_\_\_. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <a href="http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579">http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579</a>>. Acesso em: 30 set. 2017.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO (CRPSP). Ambiente. **O** lugar de moradia é parte da identidade de cada um. Disponível em: <a href="http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/jornal\_crp/117/frames/fr\_ambiente.aspx">http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/jornal\_crp/117/frames/fr\_ambiente.aspx</a> >. Acesso em: 10 jul. 2017.

COURB. INSTITUTO DE URBANISMO COLABORATIVO. O que é Gentrificação e por que você deveria se preocupar com isso. Disponível em: <a href="http://www.courb.org/pt/o-que-e-gentrificacao-e-por-que-voce-deveria-se-preocupar-com-isso/">http://www.courb.org/pt/o-que-e-gentrificacao-e-por-que-voce-deveria-se-preocupar-com-isso/</a>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

DATA FAVELA. Quase 30% dos moradores de favelas já se sentiram discriminados, diz pesquisa. 2013. Disponível em: <a href="http://datafavela.com.br/quase-30-dos-moradores-de-favelas-ja-se-sentiram-discriminados-diz-pesquisa/">http://datafavela.com.br/quase-30-dos-moradores-de-favelas-ja-se-sentiram-discriminados-diz-pesquisa/</a>. Acesso em: 18 jun. 2016.

DUSSEL, Enrique. **Filosofia da libertação:** crítica à ideologia da exclusão. Tradução: Georges I. Maissiati. São Paulo: Paulus, 1995.

ELIAS, Evian. A política pública de mediação de conflitos no município de São Paulo. 2013. 21 f. Artigo (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de

Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto n. 233, de 2 de março de 1894. Estabelece o

Código Sanitário. Disponível em: <a href="http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1894/decreto-233-02.03.1894.html">http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1894/decreto-233-02.03.1894.html</a>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_\_. Portal do Governo. Polícia faz megaopoeração na cracolância contra o tráfico. 2017. Disponível em: <a href="http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/policia-faz-megaoperacao-na-cracolandia-contra-o-trafico-de-drogas/">http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/policia-faz-megaoperacao-na-cracolandia-contra-o-trafico-de-drogas/</a>. Acesso em: 16 jun 2017.

ESTADO DO PARANÁ. **Lei nº. 17.734, de 29 de outubro de 2013.** Cria o Programa Família Paranaense, destinado ao atendimento e promoção das famílias por meio da oferta de um conjunto de ações intersetoriais. Disponível em: <a href="http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=108198&codTipoAto=&tipoVisualizacao=alterado>. Acesso em: 12 jan. 2018.

FEC UNICAMP. Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e urbanismo. **Estatuto** da Cidade – Para compreender. Disponível em: <a href="http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto\_comp.html">http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto\_comp.html</a>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. Mediação como prática de transformação dos conflitos fundiários urbanos.ln: SAULE JUNIOR, Nelson; FROTA, Henrique Botelho. (orgs.). **Anais do VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico.** Direito urbanístico e justiça urbana: cidade, democracia e inclusão social. 739-762 p., 2016.

FERREIRA, João Sette Whitaker (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FILPO, Klever Paulo Leal. **Mediação judicial:** discursos e práticas. Rio de Janeiro: Mauad: Faperi, 2016.

FONSECA, Bruno Cesar; LIMA, Renata Dias de Araujo. Mediação construtivista nos conflitos fundiários urbanos. In: **Anais do XXV Congresso do CONPEDI – Curitiba**. BELLINETTI, Luiz Fernando; SILVA, Leonardo Rabelo de Matos; GAGLIETTI, Mauro José. (coord.). Formas Consensuais de Resolução de Conflitos I. 208-228 p., Florianópolis/SC, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2104.** Belo Horizonte, 2016. Disponível em <a href="http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>. Acesso em: 17 fev 2017.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação e judiciário:** condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflitos. 273f. Tese

(Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2011.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna:** teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GEORGES, Rafael; MAIA, Katia (coord.). **A distância que nos une:** um retrato das desigualdades brasileiras. Oxfam Brasil, Brief Comunicação: 25 de setembro de 2017.

GONÇALVES, Vinícius José Corrêa. **Tribunais Multiportas:** pela efetividade dos direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração dos processos. Curitiba: Juruá, 2014.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Desenvolvimento social. Projetos e Programas. **Aluguel social.** Disponível em:

<a href="http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=1519686">http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=1519686</a>. Acesso em: 12 jan. 2018.

GONZÁLEZ, Luis Mauricio Cuervo. **Ciudad y território em América Latina:** bases para uma teoria multicêntrica, heterodoxa y pluralista. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago: Naciones Unidas, 2017.

G1 SP. São Paulo. **Usuários de drogas se dispersam pelo Centro após ação policial na Cracolândia.** Disponível em: <a href="http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/usuarios-de-drogas-se-dispersam-pelo-centro-apos-acao-policial-na-cracolandia.ghtml">http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/usuarios-de-drogas-se-dispersam-pelo-centro-apos-acao-policial-na-cracolandia.ghtml</a>. Acesso em: 17 jun 2017.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. VAINER, Carlos; HARVEY, David; MARICATO, Ermínia et al. In: **Cidades rebeldes:** passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. Col. Tinta Vermelha, Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HEIM, Bruno Barbosa. Por uma nova práxis de proteção do Direito Humano à moradia: a experiência do Estado da Bahia na mediação de conflitos fundiários urbanos. In: **Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico**, 2008.

IBDU. Notícias. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo deverá criar varas especializadas de conflitos fundiários.** Disponível: <a href="http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=80">http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=80</a>>. Acesso em: 01 out. 2017.

ISTOÉ. Geral. 28/03/2017. **Famílias protestam contra reintegração de posse em Campinas (SP).** Disponível em: <a href="http://istoe.com.br/familias-protestam-contra-reintegracao-de-posse-em-campinas-sp/">http://istoe.com.br/familias-protestam-contra-reintegracao-de-posse-em-campinas-sp/</a>. Acesso em: 23 ago. 2017.

IZZO, Valerio Nitrato. Reflexões sobre a prática urbana dos direitos: o direito à cidade como direito a ter direitos. In: OLIVEIRA, Celso Maran de (org.). **Novos direitos:** a interdisciplinaridade do direito na sociedade contemporânea. São Carlos: CPOI/UFSCar, 2017.

JACAREZINHO. Lei Complementar nº. 51, de 22 de julho de 2013. Documento enviado por e-mail pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Jacarezinho em 01 set. 2017.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406, maio/ago 2017.

KOZICKI, Katya; GIAMBERARDINO, Pedro Ribeiro. Regularização fundiária urbana: entre a ideologia proprietária e as alternativas para a efetividade do direito à moradia. In: KOZICKI, Katya et.al. (orgs.). **Espaços e suas ocupações:** debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil. Campinas: Russell, 2010.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos.** Fotografias de Tomás Rezende. São Paulo: Editora 34, 2000.

\_\_\_\_\_. Cortiços: reflexões sobre humilhação, subalternidade e movimentos sociais.In: KOWARICK, Lúcio; FRÚGOLI JR., Heitor (orgs.). **Pluralidade urbana em São Paulo:** vulnerabilidade, marginalidade e ativismos. São Paulo: Editora 34; FAPESP, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.**5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEANDRO, Ariane Gontijo Lopes *et al.* O atendimento coletivo para o programa mediação de conflitos: reflexões sobre a prática. In: Comissão Técnica de Conceitos do Programa Mediação de Conflitos – CTC – PMC. **Programa de mediação de conflitos:** uma experiência de mediação comunitária no contexto das políticas públicas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.

LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à moradia:** políticas públicas e sentença por etapas. Curitiba: Juruá, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução: Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Centauro, 2001.

LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós:** ensaios sobre alteridade. Tradução: PergentinoPivatto [et al.], (coord.). 5ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

LIBÓRIO, Daniela Campos [et. al.](org.). **Direito urbanístico em juízo:** estudo de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. São Paulo, IBDU, 2016

LOMBARDI, Eduardo Augusto. **Direito coletivo urbano:** a regularização fundiária de loteamentos clandestinos e irregulares como efetivação da função social da propriedade. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

LUNARDI, Soraya Gasparetto. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa (orgs.). **Direitos sociais:** uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas previsões sociais. Birigui, SP: Boreal Editora, 2011.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ensino jurídico e mudança social.** 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARQUES, Eduardo; REQUENA, Carolina; HOYLER, Telma. Estrutura social, segregação e espaços. In: KOWARICK, Lúcio; FRÚGOLI JR., Heitor (orgs.). **Pluralidade urbana em São Paulo:** vulnerabilidade, marginalidade e ativismos.São Paulo: Editora 34; FAPESP, 2016.

MASTRODI, Josué. Ponderação de direitos e proporcionalidade das decisões judiciais. **Revista Direito GV**, São Paulo, 10(2), p.577-596, jul-dez, 2014.

\_\_\_\_\_\_; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº. 1, p. 27-49, 2017.

MASTRODI, Josué; ISAAC, Gabriela Martins. A construção do direito à cidade entre o interesse público e o interesse dos agentes do mercado imobiliário: um estudo de caso a partir do plano local de gestão urbana de Barão Geraldo, em Campinas. **Revista de Direito da Cidade,** vol. 08, nº. 02, p. 729-748, 2016.

MPPR. MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Aluguel social.** Disponível em: <a href="http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1551.html">http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1551.html</a>. Acesso em: 12 jan. 2018.

MEDA, Ana Paula. A efetividade do direito fundamental social à moradia nos conflitos fundiários urbanos: uma análise por meio da mediação como alternativa dos tribunais multiportas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho, 123 p., 2015.

MELO, Tarso de. **Direito e ideologia:** um estudo a partir da função social da propriedade rural. 2ªed. São Paulo: Outras Expressões, Dobra Editorial, 2012.

MINNICELLI, João Luiz Portolan Galvão. **Conflitos fundiários urbanos coletivos e justiça.** 2016. 357f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2016.

MONGIN, Olivier. **A condição urbana:** a cidade na era da globalização. Tradução: Letícia Martins de Andrade. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo.** Tradução: Eliane Lisboa. 5ª ed. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MÜLLER, Cristiano. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia adequada:** o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belho Horizonte: Fórum, 2014.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia.** 1ª ed. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

NOVY, Andreas. **A des-ordem da periferia:** 500 anos de espaço e poder no Brasil. Tradução de Peter Naumann. Petrópoles, RJ: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, Celso Maran de; MELNICKY, Elaine Cristina da Cunha. Políticas públicas municipais participativas: reflexões sobre a função social das cidades. In: OLIVEIRA, Celso Maran de (org.). **Novos direitos:** a interdisciplinaridade do direito na sociedade contemporânea. São Carlos: CPOI/UFSCar, 2017.

ONU. Habitat III. **Nova agenda urbana.** Disponível em: <a href="http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf">http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf</a>>. Acesso em: 05 set. 2017.

ORRUTEA, Rogério Moreira. **Da propriedade e a sua função social no direito constitucional moderno.** Londrina: Ed. UEL, 1998.

OXFAM Brasil. **Desigualdades nas cidades.** Disponível em: <a href="https://www.oxfam.org.br/o-que-fazemos/desigualdades-nas-cidades">https://www.oxfam.org.br/o-que-fazemos/desigualdades-nas-cidades</a>>. Acesso em: 03 set. 2017.

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

PEREIRA, Marlene de Paula. A cidade como mercadoria: influências do setor privado na produção do espaço urbano. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 446-460, jul./dez. 2012.

PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieria. In: **Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa minha casa, minha vida em seis estados brasileiros.** AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PIOVAN, Ana Carolina Cinoca. Acesso à justiça e direito à moradia: uma crítica à atuação do judiciário nos processos de reintegração de posse no centro da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, ABraSD, v.2, n.2, p. 106-120, jul./dez., 2015.

POLIFONIA PERIFÉRICA. **Documentário sobre comunidade Dandara (BH) mostra resistência dos moradores.** 2013. Disponível em: <a href="http://www.polifoniaperiferica.com.br/2013/09/documentario-sobre-comunidade-dandara-bh-mostra-resistencia-dos-moradores/>.Acesso em: 01 jul 2017.">http://www.polifoniaperiferica.com.br/2013/09/documentario-sobre-comunidade-dandara-bh-mostra-resistencia-dos-moradores/>.Acesso em: 01 jul 2017.

PONTES, Eduardo; Luiz Andrés, PAIXÃO; ABRAMO, Pedro. O mercado imobiliário como revelador das preferências pelos atributos espaciais: uma análise do impacto da criminalidade urbana no preço de apartamentos em Belo Horizonte. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n.1, p. 171-197, jan/abr 2011.

PREFEITURA DE CAMPINAS. **Justiça promove reintegração de posse de terreno na Vila Vitória.** 13/07/2017. Disponível em: <a href="http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=32108">http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=32108</a>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Casas de mediação. 30/10/2017. Disponível em: <a href="http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca\_urbana/casas\_de\_mediacao/index.php?p=45127">http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca\_urbana/casas\_de\_mediacao/index.php?p=45127</a>. Acesso em: 07 out. 2017.

\_\_\_\_\_\_\_. Gestão Urbana SP. IPTU progressivo. Disponível em: <a href="http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/2179-2/">http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/2179-2/</a>. Acesso em: 13 jan. 2018.

\_\_\_\_\_\_. Gestão urbana SP. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Disponível em: <a href="http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-especial-de-interesse-social-zeis/">http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-especial-de-interesse-social-zeis/</a>. Acesso em: 12 fev. 2018.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Museu do amanhã. **O inderrubável cabeça de porco.** Disponível em: <a href="https://museudoamanha.org.br/portodorio/?share=timeline-historia/11/o-inderrubavel-cabeca-de-porco">https://museudoamanha.org.br/portodorio/?share=timeline-historia/11/o-inderrubavel-cabeca-de-porco</a>. Acesso em: 11 jan. 2018.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MATO GROSSO DO SUL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ministério Público no Brasil. **Definição.** Disponível em: <a href="http://www.prms.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/ministerio-publico-no-brasil/definicao">http://www.prms.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/ministerio-publico-no-brasil/definicao</a>. Acesso em: 13 jan. 2018.

RAGO, Luzia Margareth. **Do cabaré ao lar:** a utopia da cidade disciplinar. Brasil 1890-1930. Coleção Estudos brasileiros, v. 90. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

RECH, Adir Ubaldo. A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.

ROLNIK, Raquel; BONDUKI, Nabil. Periferia da grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

. Conflitos fundiários e o papel do judiciário. 27/07/2015. Disponível el	m:
https://raquelrolnik.wordpress.com/2015/07/27/conflitos-fundiarios-e-o-papel-do-	
udiciario/>. Acesso em: 01 out. 2017.	

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SABATINI, Francisco. Qué hacer frente a los conflictos ambientales? **Ambiente y Desarrollo**, Marzo, 1995. Disponível em: <a href="https://algohuelemalblog.files.wordpress.com/2016/08/008.pdf">https://algohuelemalblog.files.wordpress.com/2016/08/008.pdf</a>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

\_\_\_\_\_\_. Segregación residencial de los grupos populares em Chile: efectos urbanos y educacionales. Instituto de Estudios Urbanos, PUC-Chile. *Colóquios 2012* – **Agenda Educación – Chile en país segregado? De laciudad a laescuela.** Santiago, Universidad Alberto Hurtado. Disponível em: <a href="http://www.cide.cl/documentos/presentaciones\_agenda\_educacion/Agenda\_septie">http://www.cide.cl/documentos/presentaciones\_agenda\_educacion/Agenda\_septie</a> mbre\_segregacion\_FSabatini.pdf.>. Acesso em: 19 jun. 2017.

SANCHES, Jussara Romero; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger. Multidimensionalidade do direito à cidade no estatuto da cidade. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade.** Brasília, v.3, n.1, p.1-18, jan./jun., 2017.

SANDEL, Michael J. **Justiça:** o que é fazer a coisa certa? Tradução: Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAULE JUNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

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

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

SIVIERO, Karime Silva. Aspectos polêmicos da mediação judicial brasileira:uma análise à luz do Novo Código de Processo Civil e da Lei da Mediação. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, Volume X, n. 3, 2015, p. 316-337.

SOBRINHO, Afonso Soares de Oliveira. São Paulo e a ideologia higienista entre os séculos XIX e XX: a utopia da civilidade. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, nº. 32, jan./abr. 2013, p. 210-235. Disponível em: <a href="http://www.scielo.br/pdf/soc/v15n32/09.pdf">http://www.scielo.br/pdf/soc/v15n32/09.pdf</a>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos:** negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação:** análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347 Distrito Federal.** Disponível em <a href="http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1693\_2.\_SBDP-Relatorio\_e\_Voto\_Marco\_Aurelio\_ADPF\_347.pdf">http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1693\_2.\_SBDP-Relatorio\_e\_Voto\_Marco\_Aurelio\_ADPF\_347.pdf</a>>. Acesso em 03 abr. 2016.

TERRA NOVA REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS. **Quem somos.** 2017. Disponível em: <a href="http://grupoterranova.com.br/terranova/">http://grupoterranova.com.br/terranova/</a>>. Acesso em: 04 set. 2017.

TEIXEIRA, Alessandra; SILVA, Eliane Alves da. Conflitos fundiários urbanos e sistema de justiça: judicialização da política ou politização da justiça? **Mediações**, Londrina, v. 21, nº. 1, p. 124-144, jul./dez. 2016.

TOLEDO, Luiz Fernando. **Um dia após operação, Cracolândia tem fluxos 'paralelos'.** 2017. Disponível em: <a href="http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,um-dia-apos-operacao-cracolandia-tem-fluxos-paralelos,70001805426">http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,um-dia-apos-operacao-cracolandia-tem-fluxos-paralelos,70001805426</a>. Acesso em: 17 jun 2017.

TORRES, Haroldo da Gama; et al. Educação na periferia de São Paulo: como pensar as desigualdades educacionais? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Oueiroz; KAZTMAN, Ruben (orgs.). **A cidade contra a escola?:**segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina.Tradução: Jacob J. Pierce e João Vicente Ganzarolli de Oliveira. Rio de Janeiro: Letra Capital: FAPERJ; IPPES, 2008.

TRENTIN, Sandro Seixas; DUTRA, Taíse Rabelo; ULHMANN. Da mediação incidental. In: SPLENGER, Fabiana Marion; NETO SPLENGER, Theobaldo. **Mediação enquanto política pública:** a teoria, a prática e o projeto de lei. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC). Secretaria Jurídica dos Balcões de Justiça e Cidadania. **Conciliação, mediação de conflitos.** Salvador/BA, 2015.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat). **World cities report 2016:** urbanization and development. Emerging Futures. UN-Habitat, 2016. Disponível em: <a href="http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/03/Chapter1-WCR-2016.pdf">http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/03/Chapter1-WCR-2016.pdf</a>>. Acesso em: 07 out. 2017.

USP. **Sobre o GAORP**. Disponível em: <a href="https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/474110/mod\_resource/content/1/Atos%20administrativos1.pdf">https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/474110/mod\_resource/content/1/Atos%20administrativos1.pdf</a>>. Acesso em: 01 out. 2017.

VEZZULLA, Juan Carlos. Mediação de conflitos: a questão coletiva. In: Comissão Técnica de Conceitos do Programa Mediação de Conflitos – CTC – PMC. **Programa de mediação de conflitos:** uma experiência de mediação comunitária no contexto das políticas públicas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.

WACQUANT, Loïc. **Os condenados da cidade:** estudos sobre marginalidade avançada. Tradução de João Roberto Martins Filho et al. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001. 2ª edição setembro de 2005.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELA EMPRESA TERRA NOVA – REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS SOBRE A APLICAÇÃO DA MEDIAÇÃO EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

1. É exercido, por parte da Empresa, um monitoramento prévio das áreas ocupadas irregularmente na cidade de Curitiba, com atuação voltada para a regularização fundiária, antes que ocorra o conflito pela posse e propriedade da terra urbana?

A Terra Nova não realiza monitoramento de áreas em processo (começo/iminência) de invasão. A Terra Nova trabalha com a mediação de conflitos para a regularização fundiária de áreas urbanas particulares que já estão com o processo de invasão consolidado e que o proprietário já entrou com ação de reintegração de posse, mas a mesma não pôde ser cumprida por falta de efetivo ou pela questão social relacionada ao ato do despejo de milhares de famílias.

2. As mediações em conflitos fundiários urbanos são feitas por mediadores da própria Terra Nova?

Sim.

3. Até o ano de 2017, é possível indicar quantos casos de mediação em conflitos fundiários urbanos obtiveram a atuação da Terra Nova Regularizações Fundiárias, independente de resultados?

Da fundação da Terra Nova, em 2001, até agora, já são 31 comunidades atendidas pela Terra Nova.

4. Até o ano de 2017, é possível indicar quantos casos de mediação em conflitos fundiários urbanos atendidos pela Terra Nova Regularizações Fundiárias foram eficazes na proteção do direito à moradia? (Eficazes no sentido de que as pessoas não ficaram sem uma casa para morar, seja no local disputado ou por realocação adequada; obtenção de acordo).

Para todas as comunidades atendidas, uma das premissas da Terra Nova é respeitar o direito à moradia. Se o morador não pode ficar no local por estar com o seu lote em área de risco e/ou de preservação, a metodologia de trabalho da Terra Nova prevê questões relacionadas à realocação dessa moradia para uma área (local) seguro para habitação, que pode ser dentro da própria comunidade ou no entorno.

## 5. Em média, quanto tempo dura todo o procedimento de aplicação da mediação em tais cais?

O trabalho da Terra Nova se estende por muitos anos, pois dependemos da interface direta com o poder público e órgãos públicos fiscalizadores voltados, especificamente, aos trâmites de Regularização Fundiária, até a titulação do morador (entrega do título de propriedade do lote que ocupa).

6. Qual a metodologia utilizada para desenvolver o procedimento da mediação? (Ex.: reuniões com representantes da comunidade afetada, com proprietários seja o Poder Público ou particular, etc).

A mediação desenvolvida pela Terra Nova envolve todas as partes do processo. Conversamos com os moradores e com os proprietários da área invadida, para que ambos entendam a proposta de trabalho e concordem com o trabalho que está sendo oferecido. Ao mesmo tempo, mediamos com o poder público, para que entendam o trabalho que a Terra Nova está oferecendo e percebam que somos um parceiro do poder público para resolver o problema da invasão em áreas urbanas particulares do respectivo município.

# 7. É possível descrever um "passo-a-passo" de como esse procedimento ocorre na prática?

De modo geral, iniciamos uma conversa com a comunidade para entender se gostariam de passar pelo processo de regularização fundiária. Entendido esse ponto, conversamos com o proprietário da área, para saber se estaria disposto a participar do processo. Estando, ambas as partes (invasores (comunidade) e proprietários) em comum acordo pela Regularização Fundiária, iniciamos todos os trâmites relacionados ao trabalho.

8. É possível responder ainda que seja aproximadamente, quantos casos envolveram resolução a partir da participação do Poder Público enquanto proprietário?

Até o momento, todas as áreas atendidas pela Terra Nova são de propriedade particular. Ainda não atendemos nenhuma área em que o Poder Público seja o proprietário.

9. É possível responder ainda que seja aproximadamente, quantos casos envolveram resolução a partir da participação do proprietário particular?

Todas as área atendidas pela Terra Nova, até o momento, são de propriedade particular.

10. As mediações em conflitos fundiários urbanos ocorrem, em sua maioria, por meio de acordo levado à homologação judicial ou dentro do processo judicial?

O Acordo Judicial oferecido pela Terra Nova é inserido nas Ações Possessórias ou Reivindicatórias que pesam sobre as áreas urbanas particulares ocupadas irregularmente e todos esses Acordos são levados à Homologação Judicial.

Diante das experiências vivenciadas caso a caso, observa-se que: (pergunta de cunho mais subjetivo)

11.O Poder Judiciário, representado por seus magistrados, tem reconhecido a importância da mediação em conflitos de tal natureza, independente da determinação legal posta pelo NCPC?

Até o momento, a metodologia de trabalho proposta pela Terra Nova foi reconhecida e aceita por todos os juízes de direitos das Varas em que tramitam os nossos Acordos Judiciais de Regularização Fundiária.

12.O Ministério Público, na pessoa de seus representantes ministeriais, tem reconhecido a importância da mediação em conflitos de tal natureza, independente da determinação legal posta pelo NCPC?

Até o momento, sempre que foi necessário, conversamos com o MP sobre o trabalho que realizamos e não houve óbices relacionados ao trabalho.

13. É possível indicar se casos de mediação em conflitos fundiários urbanos já resolvidos pela Terra Nova Regularizações Fundiárias voltaram a ensejar outras dificuldades?

Não temos histórico de outras dificuldades após a mediação ter sido possibilidade e iniciada pela Terra Nova.

14. Quais são os pontos favoráveis e desfavoráveis que esta Empresa pode apontar quando da aplicação da mediação em conflitos fundiários urbanos, considerando a vivência obtida em referidos conflitos?

Em todas as áreas, existem pessoas resistentes ao processo, e isso é normal, é da natureza do ser humano. Mas uma vez entendido o trabalho e percebido que é algo seguro e só trás benefícios para a Comunidade, essa resistência é dissolvida. A morosidade em relação aos trâmites de aprovações relacionadas ao trabalho de Regularização Fundiária, que envolvem interface com o poder público, por exemplo, algumas vezes podem levar mais tempo do que o imaginado, mas não é algo que trave (pare o trabalho). Entre os pontos favoráveis, podemos destacar:

O Poder Judiciário resolve as demandas possessórias ou reivindicatórias de forma conciliatória, evitando o despejo forçado de milhares de famílias, que aconteceria sem oferecer uma destinação adequada e levando-as à situação de extrema vulnerabilidade social, ao mesmo tempo em que evita que os proprietários, apesar de obterem a procedência de seus pleitos, continuem sem poder reaver os imóveis esbulhados.

O Poder Público evita desapropriações e pode investir em infraestrutura como, saneamento básico, energia elétrica, abertura e asfaltamento de vias, e implantação de equipamentos públicos em áreas que, antes, por causa do conflito fundiário, permaneceriam desprovidas de infraestrutura básica e serviços públicos essenciais para garantir a qualidade de vida dos seus habitantes, acarretando prejuízos diretos e indiretos para toda a cidade.

O proprietário é remunerado pela área por meio de uma justa indenização paga pelos moradores e, esses, conquistam o título de propriedade dos lotes onde vivem.

#### 15.Se possível indicar, ainda que aproximadamente, em quantos casos a mediação restou infrutífera e a reintegração de posse teve que ser aplicada?

A Terra Nova só começa o trabalho de Regularização quando as partes (moradores (invasores) e proprietários) estão em comum acordo para a Regularização Fundiária.

No entanto, para resguardar o direito do proprietário legal da área em reivindicar a propriedade, mesmo após a Homologação do Acordo Judicial para Regularização Fundiária da comunidade, a metodologia da Terra Nova prevê que tal prerrogativa pode ser exercida, de maneira individualizada, contra aqueles que não firmaram o instrumento indenizatório ou que, mesmo tendo aderido, não pagaram a indenização estipulada em juízo para o proprietário legal da área.

No entanto, é muito difícil que ação de Reintegração de Posse individualizada ocorra nas áreas em Regularização, pois o morador que ainda não aderiu ao processo recebe vários avisos e comunicados, alertando sobre essa questão, possibilitando que ainda faça parte da Regularização Fundiária e evitando que esse tipo de situação aconteça.

#### 16.Em conflitos fundiários urbanos em que ocorreu a reintegração de posse, as famílias das ocupações irregulares foram realocadas em moradias dignas/adequadas?

É muito comum nesse tipo de Comunidade que as pessoas tenham parentes/familiares residindo dentro da própria comunidade ou no entorno. Caso uma ação de reintegração de posse seja levada às vias de fato, esse morador, muitas vezes, é recebido na casa desses parentes/familiares, mas, como a área está em processo de regularização, ele ainda tem a chance de aderir ao processo e

voltar a morar no lote que teve a posse individual reivindicada pelo proprietário legal da área.

17. Diante da interpretação judicial em conflitos pela terra e propriedade da terra urbana, quando não empregada a mediação ou infrutífera, nota-se, por critérios objetivos, como, por exemplo, decisões judiciais, que há, talvez, uma predominância do direito de propriedade sobre o direito fundamental social à moradia?

Percebemos o oposto. Existem numerosas ações de reintegração de posse ou reivindicatórias, que após longas disputas podem determinar o despejo forçado de milhares de famílias sem lhes oferecer uma destinação adequada, levando-as à situação de extrema vulnerabilidade social. Quando não efetivadas tais reintegrações em favor dos autores, seja por falta de reforço policial, seja por impossibilidade de promover o despejo coletivo em virtude o impacto social resultante destas desocupações, os proprietários, apesar de obterem a procedência de seus pleitos, continuam sem poder reaver os imóveis esbulhados.

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA CIDADE DE SÃO PAULO - NÚCLEO DE HABITAÇÃO E URBANISMO SOBRE A APLICAÇÃO DA MEDIAÇÃO EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

1. Existe um monitoramento prévio das áreas ocupadas irregularmente na cidade de São Paulo, com atuação voltada para a regularização fundiária, antes que ocorra o conflito pela posse e propriedade da terra urbana?

Não.

2. Como os casos de conflitos fundiários urbanos existentes na cidade de São Paulo chegam até a Defensoria?

Denúncias de moradores, lideranças ou representantes de movimentos sociais. Há vezes em que as comunidades têm representação jurídica por meio de advogado/a e este/a busca algum tipo de orientação junto ao Núcleo, solicitando a intervenção da DPE em processos que envolvam litígios fundiários, com fundamento no artigo 554, § 1º do CPC.

3. Há um protocolo comum de atendimento em rede que determine em que momento a Defensoria Pública é chamada a atuar?

Não.

4. As mediações em conflitos fundiários urbanos são feitas por quem ou por qual instituição? Há mediadores com capacitação específica que acompanham esse procedimento e aplicam a técnica da mediação?

O CPC privilegia a solução conciliatória de conflitos, que deve ser buscada por todos que atuam no processo, inclusive juízes/as. Especificamente no rito de reintegração de posse, há previsão obrigatória de mediação em casos antigos (mais de ano e dia). Quando há casos mais complexos, o juízo pode encaminhá-lo para tentativa de mediação junto ao GAORP (grupo de apoio às ordens de reintegração de posse), colegiado com composição heterogênea criado pelo TJSP.

5. Até o ano de 2017, é possível indicar quantos casos de mediação em conflitos fundiários urbanos obtiveram a atuação da Defensoria Pública, independente de resultados?

O Núcleo não tem esses dados.

6. Até o ano de 2017, é possível indicar quantos casos de mediação em conflitos fundiários urbanos atendidos pela Defensoria Pública foram eficazes na proteção do direito à moradia? (Eficazes no sentido de que as pessoas não ficaram sem uma casa para morar, seja no local disputado ou por realocação adequada).

O Núcleo não tem esses dados.

7. Em média, quanto tempo dura todo o procedimento de aplicação da mediação em tais casos?

Não há um rito específico ou número de sessões determinadas para mediação de conflitos. Assim, as soluções são diferentes de acordo com o caso e podem ocorrer tanto judicial quanto extrajudicialmente.

8. Qual a metodologia utilizada para desenvolver o procedimento da mediação? (Ex.: reuniões com representantes da comunidade afetada, com proprietários seja o Poder Público ou particular, etc).

Não há uma metodologia definida.

9. É possível descrever um "passo-a-passo" de como esse procedimento ocorre na prática?

Não.

- 10.É possível responder ainda que seja aproximadamente, quantos casos envolveram resolução a partir da participação do Poder Público seja em âmbito municipal ou estadual, enquanto proprietário?
  - O Núcleo não tem esses dados.
- 11.É possível responder ainda que seja aproximadamente, quantos casos envolveram resolução a partir da participação do proprietário particular?
  - O Núcleo não tem esses dados.
- 12. As mediações em conflitos fundiários urbanos ocorrem, em sua maioria, por meio de acordo levado à homologação judicial ou dentro do processo judicial?
  - O Núcleo não tem esses dados.

- 13. Diante das experiências vivenciadas caso a caso, observa-se que: (pergunta de cunho mais subjetivo)
  - a) O Judiciário do Estado de São Paulo, representado por seus magistrados, tem reconhecido a importância da mediação em conflitos de tal natureza, independente da determinação legal posta pelo NCPC?
    - O Núcleo não tem esses dados.
  - b) O Ministério Público, na pessoa de seus representantes ministeriais, tem reconhecido a importância da mediação em conflitos de tal natureza, independente da determinação legal posta pelo NCPC?
    - O Núcleo não tem esses dados.
- 14. É possível indicar se casos de mediação em conflitos fundiários urbanos já "resolvidos" pela Defensoria Pública tornaram a ensejar outras dificuldades?

Normalmente, os casos que envolvem reintegração de posse se resolvem com a concessão de prazo para a comunidade se remover do local. Há casos em que o Poder Público assume a responsabilidade de prestar atendimento habitacional provisório/definitivo às famílias, o que, em grande parte dos casos, não é concretizado à época da remoção.

15. Há uma política própria desenvolvida tanto pelo Governo do Estado de São Paulo quanto pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre o tratamento de tais conflitos, no sentido de que seja aplicada a mediação?

Não temos conhecimento de política própria nesse sentido. No âmbito do TJSP, há o GAORP, que não atua em todos os conflitos e só pode ser acionado quando já há ordem de reintegração de posse.

16. Quais são os pontos favoráveis e desfavoráveis que a Defensoria Pública pode apontar quando da aplicação da mediação em conflitos fundiários urbanos, considerando a vivência obtida em referidos conflitos?

Do ponto de vista prático, a mediação não tem conseguido solucionar conflitos fundiários.

17. Se possível indicar, ainda que aproximadamente, em quantos casos a mediação restou infrutífera e a reintegração de posse teve que ser aplicada?

Não temos esses dados.

18.Em conflitos fundiários urbanos em que ocorreu a reintegração de posse, as famílias das ocupações irregulares foram realocadas em moradias dignas/adequadas?

Não.

19. Diante da interpretação judicial em conflitos pela terra e propriedade da terra urbana, quando não empregada a mediação ou infrutífera, nota-se, por critérios objetivos, como, por exemplo, decisões judiciais, que há, talvez, uma predominância do direito de propriedade sobre o direito fundamental social à moradia?

Sim.

#### ANEXO I – PLANO DIRETOR MUNICIPAL DA CIDADE DE JACAREZINHO: LEI COMPLEMENTAR Nº. 51/2013, DE 22 DE JULHO DE 2013

(Projeto de Lei Complementar 2/2013)

LEI COMPLEMENTAR Nº. 51/2013 De 22 de julho de 2013.

Institui o Plano Diretor Municipal (PDM) de Jacarezinho.

A Câmara Municipal de Jacarezinho, Estado do Paraná, aprovou, e eu, Prefeito Municipal, sanciono a seguinte Lei:

#### TÍTULO I DA FINALIDADE, ABRANGÊNCIA E OBJETIVOS GERAIS DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

#### CAPÍTULO I DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA

- **Art. 1º** Esta Lei, com fundamento na Constituição Federal, em especial no que estabelecem os Artigos 30 e 182; na Lei Federal n. 10.257/01 Estatuto da Cidade, na Constituição do Estado do Paraná e na Lei Orgânica do Município, institui o Plano Diretor Municipal de Jacarezinho e estabelece as normas, os princípios básicos e as diretrizes para sua implantação.
- **Art. 2º** O Plano Diretor Municipal aplica-se a toda extensão territorial do Município de Jacarezinho.
- **Art. 3º** O Plano Diretor Municipal é parte integrante do processo de planejamento municipal e o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e os planos, programas e projetos setoriais incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.
- **Art. 4º** Integram o Plano Diretor Municipal, instituído por esta Lei, as seguintes leis:
- I do Uso e Ocupação do Solo;
- II do Parcelamento do Solo:
- III do Perímetro Urbano:

- IV do Sistema Viário;
- V do Código de Obras;
- VI do Código de Posturas.
- **Art. 5º** Outras leis poderão vir a integrar o Plano Diretor Municipal, desde que cumulativamente:
- I mencionem expressamente em seu texto a condição de integrantes do conjuntos de leis componentes do PDM;
- II tratem de matéria pertinente ao desenvolvimento urbano e às ações de planejamento municipal;
- III definam as ligações existentes e a compatibilidade entre seus dispositivos e o das outras leis já componentes do Plano, fazendo remissão, quando for o caso, aos Artigos das demais leis.

# CAPÍTULO II DOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS GERAIS DA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

- **Art. 6º** A política de desenvolvimento municipal deve se pautar pelos seguintes princípios:
- I a função social da cidade e da propriedade;
- II justiça social e redução das desigualdades sociais;
- III preservação e recuperação do ambiente natural;
- IV sustentabilidade:
- V gestão democrática e participativa.
- **Art. 7º** O Município de Jacarezinho adota um modelo de política e desenvolvimento territorial, incorporando como princípio a promoção e a exigência do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade com o objetivo de garantir:
- I a melhoria da qualidade de vida da população de forma a promover a inclusão social e a solidariedade humana, reduzindo as desigualdades que atingem diferentes camadas da população e regiões do município;
- II o desenvolvimento territorial, a justa distribuição das riquezas e a equidade social;
- III o equilíbrio e a qualidade do ambiente natural, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico e paisagístico;
- IV a otimização do uso da infra-estrutura instalada evitando sua sobrecarga ou ociosiosidade:
- V a redução dos deslocamentos entre a habitação e o trabalho, o abastecimento, a educação e o lazer;
- VI a democratização do acesso à terra e à moradia digna, possibilitando a acessibilidade ao mercado habitacional para a população de baixa renda e coibindo o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o comprimento da função social da propriedade;
- VII a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

- VIII a participação da iniciativa privada no financiamento dos custos de urbanização, mediante o uso de instrumentos urbanísticos compatíveis com o interesse público e com as funções sociais da cidade;
- IX a implantação da regulação urbanística fundada no interesse público.
- **Art. 8º** Sustentabilidade é o desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.
- **Art. 9º** O Município utilizará os instrumentos previstos nesta Lei e demais legislações para assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

#### CAPÍTULO III DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

- **Art. 10.** A propriedade cumpre sua função social quando atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos:
- I suprimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico;
- II compatibilidade do uso da propriedade com a infra-estrutura, com os equipamentos e os serviços públicos disponíveis;
- III compatibilidade do uso da propriedade com a conservação dos recursos naturais, assegurando o desenvolvimento econômico e social sustentável do município;
- IV compatibilidade do uso da propriedade com a segurança, o bem-estar e a saúde de seus usuários.
- **Art. 11.** A função social da propriedade deverá atender aos princípios de ordenamento territorial do município, expressos neste Plano Diretor Municipal e no Estatuto da Cidade, com o objetivo de assegurar:
- I o acesso à terra urbanizada e moradia adequada a todos;
- II a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e de transformação do território;
- III a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- IV a proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído;
- V a adequada distribuição de atividades, proporcionando uma melhor densificação urbana da ocupação da cidade, de forma equilibrada com relação ao meio ambiente, à infra-estrutura disponível e ao sistema de circulação, de modo a evitar a ociosidade ou a sobrecarga dos investimentos aplicados na urbanização;
- VI a qualificação da paisagem urbana e natural e a preservação do patrimônio ambiental;
- VII a conservação e a recuperação dos potenciais hídricos do município, em especial os mananciais de abastecimento de água potável, superficiais e subterrâneos;
- VIII a descentralização das atividades econômicas, proporcionando melhor adensamento populacional e a reestruturação de bairros, periferias e agrupamentos urbanos;

IX - a recuperação de áreas degradadas ou deterioradas, visando a melhor qualidade de vida para a população, através da qualificação e da melhoria das condições ambientais e de habitabilidade.

## TÍTULO II DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

- **Art. 12.** São diretrizes gerais que norteiam a Política de Desenvolvimento Municipal:
- I minimizar os custos da urbanização;
- II assegurar a preservação dos valores ambientais e culturais;
- III assegurar a participação do cidadão na gestão do desenvolvimento;
- IV assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana e rural;
- V melhorar a qualidade de vida da população;
- VI criar mecanismos que possibilitem a inclusão social.
- **Art. 13.** A Política de Desenvolvimento Municipal será composta pelas seguintes vertentes:
- I proteção e preservação ambiental;
- II serviços públicos, infra-estrutura e saneamento ambiental;
- III desenvolvimento socioeconômico;
- IV desenvolvimento institucional e gestão democrática;
- V desenvolvimento físico territorial.
- VI -

#### CAPÍTULO I DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

- **Art. 14.** A política de proteção e preservação ambiental deverá garantir o direito de cidades sustentáveis fazendo referência à formulação e à implementação de políticas públicas compatíveis com os princípios de desenvolvimento sustentável, definidos na agenda 21, respeitando a legislação e a competência federal e estadual pertinente.
- **Art. 15.** A política de proteção e preservação ambiental será pautada pelas seguintes diretrizes:
- I compatibilizar usos e conflitos de interesse entre áreas agrícolas e de preservação ambiental;
- II recuperar as áreas degradadas e garantir a preservação dos rios e córregos municipais, bem como as áreas de matas nativa e reserva legal (Lei Federal nº. 7.754/89);
- III incentivar o uso adequado de fontes naturais e a utilização de fontes alternativas de energia;
- IV compatibilizar as políticas de Meio Ambiente e de Saneamento;
- V preservar os reservatórios de água, naturais e artificiais, destinados à garantia da funcionalidade das estruturas drenantes, mantida a vazão adequada através de manutenção periódica;

- VI criar os instrumentos necessários ao exercício das funções de planejamento, controle e fiscalização de todas as atividades que tenham interferência no meio ambiente do Município;
- VII desenvolver programas para atingir os 12m² (doze metros quadrados) de área verde por habitante, acessíveis a toda a população, exigidos pela Organização Mundial de Saúde (OMS);
- VIII criar política de controle da exploração prejudicial através da sensibilização e educação ambiental;
- IX monitorar e controlar o uso dos solos urbano e rural, a poluição do ar, do solo, da água, principalmente dos mananciais e dos recursos hídricos;
- X criar e implantar Áreas de Valor Ambiental.

**Parágrafo único.** A reserva legal, conforme previsto na Lei n. 12.651/2012 deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas no Código Florestal, além da Resolução 369/06 do CONAMA das áreas de preservação permanentes que forem de interesse público.

#### CAPÍTULO II DOS SERVIÇOS PÚBLICOS, INFRAESTRUTURA E SANEAMENTO AMBIENTAL

- **Art. 16.** A política de serviços públicos, infra-estrutura e saneamento ambiental deverá garantir o direito de acesso, das comunidades urbanas e rurais, à infra-estrutura mínima, aos serviços públicos e aos sistemas de saneamento ambiental, como meio de promover o bem-estar da população, assim como a qualidade de vida e a saúde pública.
- **Art. 17.** A política de serviços públicos, infra-estrutura e saneamento ambiental será pautada pelas seguintes diretrizes:
- I aprimorar a gestão e o planejamento, garantindo o bom funcionamento e atendimento do saneamento básico, através de política sustentável;
- II garantir o abastecimento de água tratada a população do Município de Jacarezinho;
- III garantir a implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgoto sanitário;
- IV reestruturar o serviço de coleta diferenciada e de separação na origem, visando à coleta seletiva, o reaproveitamento e a reciclagem dos resíduos sólidos;
- V incentivar e apoiar a formação de cooperativas que atuem de forma complementar e integradas, nas diferentes etapas dos processos do sistema de limpeza urbana;
- VI melhorar coleta e destinação final e/ou reaproveitamento dos resíduos sólidos:
- VII garantir acessibilidade e mobilidade nas áreas urbanas e rurais, promovendo a pavimentação, readequação e manutenção adequada da vias urbanas e estradas rurais:
- VIII ampliar e manter os sistemas de drenagem superficial, as capacidades de escoamento e regularização de vazões dos rios, córregos e estruturas hidráulicas que compõem o sistema de drenagem;
- IX promover a recuperação paisagística do cenário urbano;

- X assegurar o fornecimento de energia elétrica e a adequada iluminação dos logradouros públicos;
- XI Incrementar os serviços de comunicação no Município.

## CAPÍTULO III DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

**Art. 18.** A política de desenvolvimento social e econômico de Jacarezinho será articulada à proteção do meio ambiente, à redução das desigualdades sociais e à melhoria da qualidade de vida da população.

#### SEÇÃO I DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

- **Art. 19.** A política de desenvolvimento econômico será pautada nas seguintes diretrizes:
- I incrementar o uso da informação e do conhecimento, incentivando e possibilitando a inovação tecnológica;
- II ampliar a atuação do governo local na área de atração de empreendimentos e captação de novos investimentos;
- III ampliar a frota de patrulha mecanizada Municipal para promover assistência aos produtores rurais;
- IV compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental;
- V promover a melhoria da qualificação profissional da população;
- VI fortalecer, dinamizar e buscar a sustentabilidade da agricultura, tornando-a mais diversificada, rentável, competitiva;
- VII apoiar e incentivar os pequenos ou médios produtores;
- VIII orientar e capacitar o sistema produtivo local a atender as demandas por bens e serviços e introduzir atividades de maior potencial e dinamismo econômicos sustentáveis:
- IX promover o fortalecimento do setor de comércio e serviços com o objetivo de incrementar a geração de emprego e renda;
- X fomentar o setor turístico, compatibilizando os eventos e iniciativas turísticas com as potencialidades culturais, educacionais e naturais do Município.

#### SEÇÃO II DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

- Art. 20. Constituem-se elementos básicos das políticas sociais:
- I educação;
- II saúde:
- III cultura, esporte e lazer;
- IV assistência social;
- V habitação;
- VI segurança pública;
- VII defesa civil;
- VIII servicos funerários e cemitérios.
- **Art. 21.** A política municipal de educação será pautada nas seguintes diretrizes:

- I promover e apoiar iniciativas e programas para erradicação do analfabetismo e para elevação do nível escolar da população;
- II estimular e garantir a permanência do aluno na escola, oferecendo-lhe infraestrutura física, equipamentos, recursos materiais básicos necessários ao desenvolvimento das atividades de ensino e ao pleno atendimento da população;
- III estimular o ensino pré-profissionalizante e profissionalizante nas áreas de vocação do Município;
- IV implementar medidas de planejamento e orçamento de interesse do setor de educação, assim como infra-estrutura adequada ao desenvolvimento das atividades do setor:
- V ampliar o desenvolvimento da Merenda Escolar referente à aquisição, produção e armazenamento e distribuição para as escolas, com a preservação da qualidade;
- VI oportunizar a educação infantil e o ensino fundamental, mesmo para os que a ele não tiveram acesso na idade própria e para as crianças, jovens e adultos portadores de deficiência, garantindo a todos o direito do conhecimento;
- VII adequar o sistema de transporte escolar e universitário, garantindo o acesso da população ao estudo fundamental, médio e universitário;
- VIII intensificar no Município a política de melhoria de recursos humanos em educação;
- IX aperfeiçoar o Projeto Pedagógico para a Escola Pública Municipal, com o efetivo compromisso de atender aos interesses sociais da comunidade e ao aluno nos seus aspectos psíquico e social.
- **Art. 22.** A política municipal de saúde será pautada nas seguintes diretrizes:
- I implementar medidas de planejamento e orçamento de interesse do setor de saúde:
- II adequar os edifícios públicos do setor às suas variadas necessidades;
- III investir nos recursos humanos;
- IV reforcar as acões de vigilância epidemiológica e sanitária:
- V direcionar a oferta de serviços e equipamentos à problemática e às necessidades específicas do Município;
- VI ampliar a frota do setor de saúde para assegurar o atendimento e transporte aos pacientes.
- **Art. 23.** A política municipal de assistência social será pautada nas seguintes diretrizes:
- I atender a população em situação de vulnerabilidade e risco;
- II aprimorar gestão e planejamento, garantindo as políticas públicas de assistência social e envolver a população através de organizações;
- III assegurar instalações físicas e equipamentos apropriadas e necessários para o exercício das atividades da assistência social.
- **Art. 24.** A política municipal de habitação de interesse social será pautada nas seguintes diretrizes:
- I promover política adequada à habitação de interesse social;
- II criar/reservar estoques de áreas urbanas para implantação de programas habitacionais de interesse social respeitando zonas especiais de interesse social (ZEIS) demarcadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo;

- III promover a toda população moradia digna, ou seja, com qualidade construtiva, com custo justo, provida de infra-estrutura, com acesso a fonte de trabalho e aos serviços públicos básicos de educação, saúde, cultura e segurança.
- **Art. 25.** A política municipal de cultura, esporte e lazer será pautada nas seguintes diretrizes:
- I promover política adequada e assegurar instalações físicas apropriadas para o exercício das atividades do setor da Cultura;
- II estimular a formação, produção e difusão de áreas como artesanato, teatro, dança, música, literatura, artes plásticas, vídeo, fotografia e carnaval entre outras;
- III recolher informações sobre os aspectos culturais do município e fazer circular as informações, projetos, propostas de cada segmento cultural entre todas as áreas da cultura;
- IV incentivar projetos de cultura juntamente ao Sistema Educacional.
- V ampliar e diversificar a oferta de espaços públicos de lazer/ recreação/esporte através de um planejamento global que contemple o levantamento de todos os espaços possíveis de utilização para o esporte e o lazer, a fim de dimensionar e orientar a instalação dos equipamentos necessários para atender à demanda existente no Município;
- VI dar ao esporte e ao lazer dimensão educativa, com implementação de pedagogia que promova nas pessoas o espírito comunitário e o sentimento de solidariedade, contribuindo para diminuir ou mesmo eliminar a postura discriminatória da sociedade;
- VII ampliar a oferta de áreas verdes públicas qualificadas;
- VIII envolver os diferentes segmentos da Sociedade Civil organizada, particularmente as entidades mais representativas da indústria e do comércio, visando sua colaboração com o Executivo Municipal na administração e conservação dos espaços e equipamentos bem como na promoção de programas, eventos, competições esportivas, cursos e seminários.
- **Art. 26.** A política municipal de segurança pública e defesa civil será pautada nas seguintes diretrizes:
- I implementar política de descentralização e participação comunitária no sistema de segurança pública;
- II desenvolver ações visando à alteração dos fatores geradores de insegurança e violência;
- III promover gestões junto ao Governo do Estado, no sentido de obter equipamentos e efetivo policial compatível com as necessidades do Município;
- IV garantir condições adequadas de segurança e proteção ao cidadão e ao patrimônio público e privado;
- V promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem, de maneira funcional, eficiente e integrada entre os órgãos agentes;
- VI implementar plano de ação de caráter defensivo, contemplando medidas preventivas e recuperativas.
- **Art. 27.** A política municipal dos serviços funerários e cemitérios será pautada nas seguintes diretrizes:
- I promover melhorias e fiscalização nos equipamentos de serviços funerários municipais:
- II intensificar e aperfeiçoar o programa de sepultamento de interesse de famílias necessitadas;

 III - reavaliar e aperfeiçoar os instrumentos legais referentes aos procedimentos e serviços de sepultamento.

# CAPÍTULO IV DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA

- **Art. 28.** O Desenvolvimento Institucional e a Gestão Democrática têm como objetivo acompanhar e implementar as diretrizes elencadas no Plano Diretor Municipal de Jacarezinho, e de melhorar os serviços públicos e o atendimento à população, tendo como princípios:
- I incentivar e fortalecer a participação popular;
- II implantar o Sistema de Planejamento Integrado;
- III promover a modernização administrativa e institucional de Jacarezinho;
- IV promover modernização tributária na Prefeitura para melhorar a arrecadação fiscal e consequentemente os serviços públicos;
- V garantir o treinamento, reciclagem e a melhoria da qualidade e da produtividade do seu quadro técnico;
- VI readequar sistema de informação e de Planejamento;
- VII adequar a estrutura física da Prefeitura Municipal, visando suprir ou minimizar as necessidades tecnológicas e estruturais do Poder Público Municipal;
- VIII garantir a formação do Conselho de Desenvolvimento Municipal, incentivando a participação no acompanhamento e implantação do PDM.

## CAPÍTULO V DO DESENVOLVIMENTO E ORDENAMENTO FÍSICO TERRITORIAL

- **Art. 29.** A política de desenvolvimento e ordenamento físico territorial envolve as regiões do município como um todo e suas características particulares para o processo de planejamento territorial, considerando a distribuição atual dos usos do solo, as densidades demográficas, as infra-estruturas, os equipamentos urbanos e os equipamentos comunitários e os de controle do meio ambiente.
- **Art. 30.** A política de desenvolvimento e ordenamento físico territorial será pautada nas seguintes diretrizes:
- I identificar diferentes realidades das regiões do Município, orientar o planejamento e a definição de políticas públicas, especialmente aquelas definidoras e/ou indutoras do processo de ocupação e/ou urbanização;
- II delimitar áreas urbanas garantindo o cumprimento da função social da propriedade;
- III garantir a estruturação e readequação do sistema viário municipal e das vias urbanas.

**Parágrafo único.** As áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento, conforme contido na Lei nº. 9.785/99.

**Art. 31.** Constituem-se elementos básicos da política de desenvolvimento Físico Territorial:

- I Macrozoneamento Municipal;
- II Macrozoneamento Urbano;
- III Ordenamento do Sistema Viário Básico.

### SEÇÃO I DO MACROZONEAMENTO MUNICIPAL

- **Art. 32.** O Macrozoneamento Municipal envolve as regiões do território municipal como um todo, tanto a área urbana quanto a rural e é caracterizado pela prevalência do patrimônio ambiental, pelos núcleos de agrupamentos rurais em estruturação, pela divisão das bacias hidrográficas, pelo sistema viário rural e pelas atividades predominantemente ligadas à produção primária.
- **Art. 33.** O Macrozoneamento Municipal é composto das seguintes Macrozonas:
- I Macrozona de Produção Rural
- II Macrozona de Recuperação e Preservação Ambiental APPs;
- III Macrozona de Uso Sustentável;
- IV Macrozona do Cinturão Verde;
- V Eixo de Produção Industrial;
- VI Macrozona Urbana.
- **Art. 34.** A Macrozona de Produção Rural é destinada às atividades rurais ligadas a produção primária agropecuárias ou agroindustriais no espaço rural. Ainda podem ser desenvolvidas atividades relacionadas ao turismo no espaço rural. São diretrizes desta Macrozona:
- I compatibilizar o uso e a ocupação agropecuária com a proteção ambiental;
- II estimular atividades econômicas estratégicas e ecologicamente equilibradas;
- III incentivar o desenvolvimento da agropecuária de forma sustentável e ambientalmente equilibrada;
- IV promover a cidadania e a qualidade de vida da população rural;
- V melhorar a infra-estrutura básica e social; comunicação, mobilidade e saneamento na área rural;
- VI estimular as culturas em cada microbacia segundo a identificação das potencialidades para cada solo, promovendo o ordenamento do uso e ocupação do solo rural:
- VII estimular práticas e culturas orgânicas.
- Art. 35. A Macrozona de Recuperação e Preservação Ambiental APPs (Áreas de Preservação Permanente) compreende as faixas de preservação ao longo dos cursos d'água e ao redor das nascentes do Município, bem como áreas de interesse ambiental e remanescentes florestais nativos, sendo essas áreas não edificáveis. As intervenções nestas áreas restringem-se a correções nos sistemas de escoamento de águas pluviais, de infra-estrutura, de saneamento básico, de combate à erosão e atividades ligadas a pesquisa e à educação ambiental, seguindo a legislação ambiental federal pertinente, com as seguintes diretrizes:
- I garantir a máxima preservação dos ecossistemas naturais;
- II estimular atividades econômicas estratégicas ecologicamente viáveis;
- III estimular a formação de corredores de biodiversidade:
- IV observar as determinações do CONAMA através da Resolução 369/06.

- **Art. 36.** A Macrozona de Uso Sustentável é composta pela Área de Proteção do Manancial do Rio Jacarezinho e caracteriza-se pela área de sua bacia, o ponto de captação para abastecimento da Sede Municipal e áreas de banhados ao longo dos cursos d'água do Município. Esta macrozona deverá ter plano de manejo adequado, disciplinado pela Resolução Conjunta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), devendo ser aprovado pelos órgãos competentes. Suas diretrizes seguem a resolução pertinente:
- I respeitados os limites constitucionais, estabelecer regras e restrições ao uso e ocupação dos solos desta área, bem como promover a recuperação e a manutenção da cobertura vegetal ao longo desta bacia;
- II a recuperação e a conservação das nascentes naturais e de sua bacia;
- III a garantia do potencial de captação de água da bacia destinada ao abastecimento da população da sede urbana;
- IV coibir/inibir a utilização de agrotóxicos e a abertura de novos canais de drenagem;
- V restringir a utilização de práticas de adubação e de calagem, que somente serão admitidas mediante análise de solos sob orientação técnica, com prazo de validade para os resultados analíticos de 3 (três) anos, sendo que a quantidade de amostras de solos deverá estar em consonância com os tipos de solos e com seus diferentes usos:
- VI retirar animais domésticos:
- VII recuperação imediata de áreas mineradas, mediante orientação e responsabilidade técnica comprovada;
- VIII priorizar o saneamento de efluentes em áreas habitacionais.
- **Art. 37.** A Macrozona do Cinturão Verde compreende as áreas ao redor do perímetro urbano da Sede Municipal, tendo como objetivo, amenizar os conflitos entre as atividades rurais e urbanas. Considera-se uma faixa de 500m (quinhentos metros) de largura ao redor da Sede Municipal como Cinturão Verde de proteção da área urbanizada em relação às atividades avicultura, suinocultura, atividades produtivas que utilizem defensivos agrícolas por pulverização, entre outras, que possam comprometer a saúde, a qualidade de vida e o sossego da população da Sede. Esta Macrozona tem como diretrizes:
- I garantir e salvaguardar a saúde e bem-estar da comunidade urbana;
- II disciplinar o manejo das atividades rurais ali exploradas;
- III inibir a construção de aviários, de estabelecimentos de suinocultura, atividades produtivas que utilizem a queimada ou defensivos que possam comprometer a saúde da população urbana;
- IV incentivar as atividades agrícolas que desenvolvam produtos com sistemas de proteção de baixo impacto, bem como a produção orgânica;
- V providenciar a remoção das atividades existentes na Macrozona do Cinturão Verde que não satisfaçam às diretrizes estabelecidas para a Macrozona, no prazo de 10 anos, contado a partir da publicação da Lei do Plano Diretor Municipal.
- **Art. 38.** O Eixo de Produção Industrial é composto das áreas/lotes ao longo da Rodovia BR-153, conforme Anexo I, com o objetivo de estimular o desenvolvimento de atividades agroindustriais e industriais, respeitada a Macrozona do Cinturão Verde, estando sujeitas à legislação ambiental e à anuência do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e do Poder Executivo Municipal para sua implantação, tendo como diretrizes:

- I estimular atividade de geração de emprego e renda para os pequenos produtores rurais:
- II fomentar a implantação de agroindústrias no Município;
- III apoiar a instalação de parques industriais;
- IV minimizar impactos antrópicos e ambientais, diminuindo as possibilidades de risco à saúde da população e de riscos ambientais;
- V priorizar a implantação de indústrias que incorporem mão de obra local em diferentes níveis de formação;
- VI respeitar faixa de domínio da rodovia para locação dos estabelecimentos com previsão de adequações viárias e execução de vias marginais.
- **Art. 39.** A Macrozona Urbana é a porção do território municipal destinada a concentrar as funções urbanas, definida pelo perímetro urbano e tendo como suas diretrizes:
- I otimizar a infra-estrutura urbana instalada:
- II condicionar o crescimento urbano à capacidade de oferta de infra-estrutura urbana;
- III orientar o processo de expansão urbana;
- IV permitir o pleno desenvolvimento das funções urbanas;
- V garantir o desenvolvimento da gestão da política urbana;
- VI permitir o acesso democrático aos equipamentos urbanos e à infra-estrutura urbana.

#### SEÇÃO II DO MACROZONEAMENTO URBANO

- **Art. 40.** O Macro-zoneamento Urbano é composto das seguintes Macrozonas:
- I Macro-zona de Ocupação Consolidada;
- II Macro-zona de Ocupação Prioritária;
- III Macro-zona Produtiva;
- IV Macro-zona Industrial;
- V Macro-zona de Controle Ambiental;
- VI Macro-zona Especial de Interesse Social;
- VII Macro-zona Especial de Interesse Institucional;
- VIII Macro-zona de Recuperação e Preservação Ambiental;
- IX Macro-zona de Urbanização Específica da Vila Rural;
- **Art. 41.** A Macro-zona de Ocupação Consolidada compreende as áreas já consolidadas da malha urbana e constitui a maior parte da área residencial da sede urbana. Ficam permitidas nesta Macro-zona a ocupação residencial controlada e por atividades produtivas voltadas às atividades de lazer, cultura e esporte que não sejam incômodas, tendo como diretrizes:
- I controlar a ocupação através da taxa de ocupação, índice de aproveitamento e taxa de permeabilidade, restringindo assim a impermeabilização do solo;
- II estimular e orientar a utilização de materiais que favorecem a permeabilidade do solo nas calçadas, faixas de rolamento e praças;
- III controlar o adensamento e a instalação de atividades geradoras de tráfego;
- IV melhorar a acessibilidade e mobilidade urbana;
- V garantir melhor aproveitamento da infra-estrutura existente;
- VI garantir ventilação com bom espaçamento entre os edifícios.

- Art. 42. A Macro-zona de Ocupação Prioritária caracteriza-se por áreas desocupadas no perímetro urbano, muitas vezes subutilizadas, mas providas ou próximas de infra-estrutura instalada. Tal Macro-zona tem prioridade de ocupação (parcelamento ou edificação para fins urbanos) sobre a Macro-zona de Expansão Urbana e tem por objetivo o aumento de oferta de lotes para uso residencial ou para atividades produtivas de baixo impacto, bem como a busca por melhoria da qualidade de circulação e vizinhança.
- §1º Nestas áreas, poderá incidir os instrumentos Edificação ou Utilização/Parcelamento Compulsórios, Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e de Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública como forma de obrigar os proprietários fazer cumprir a função social da propriedade.
- **§2º** Poderá ser aplicado o Direito de Preempção sobre tais áreas, havendo Lei Complementar Municipal específica para tanto, assim como no caso dos instrumentos anteriormente citados.
- §3º Lei específica definirá os prazos e condições para o Parcelamento Compulsório e seu descumprimento ensejará a incidência do IPTU Progressivo no Tempo.
- **§4º** As áreas delimitadas como Macro-zona de Ocupação Prioritária são as demarcadas no mapa de Macro-zoneamento Urbano e deverão ser delimitadas em lei municipal específica para a aplicação dos instrumentos descritos nos parágrafos primeiro e segundo deste artigo e são suas diretrizes:
- a) ampliação da oferta de lotes urbanos em áreas dotadas de infra-estrutura para fins residências e implantação de atividades produtivas;
- b) aplicação do instrumento de parcelamento compulsório para fins residenciais, atendendo o coeficiente de aproveitamento mínimo definido;
- c) definição do prazo para cumprimento do instrumento, posterior a esse prazo passa a valer o IPTU Progressivo no Tempo;
- d) aplicação de IPTU Progressivo no Tempo em áreas já parceladas, não ocupadas ou subutilizadas que não estão à venda;
- e) aplicação do Direito de Preempção em áreas já parceladas não ocupadas ou subutilizadas.
- **Art. 43.** A Macro-zona Produtiva caracteriza-se pela instalação de atividades de produção econômicas de pequeno, médio e grande porte, destinadas, predominantemente, ao exercício de atividades comerciais, de serviços e industriais em geral, tendo como diretrizes:
- I controlar as atividades industriais, comerciais e de serviços no que se refere ao impacto no ambiente natural e construído das malhas urbanas;
- II respeitar os níveis de segurança, sossego e qualidade de vida da população;
- III controlar a ocupação através dos índices urbanísticos definidos para as áreas, tais como coeficiente de aproveitamento e taxa de permeabilidade;
- IV controlar o adensamento e a instalação de atividades geradoras de tráfego;
- V incentivar o uso semipúblico das propriedades e a interação entre espaços públicos e privados;
- VI valorizar estas áreas paisagisticamente.

- **Art. 44.** A Macro-zona Industrial consiste nas áreas onde já há instalações industriais e os locais propícios a expansão destes, contidos no perímetro urbano. Tem como diretrizes:
- I controlar a ocupação através de coeficientes de aproveitamento e taxa de permeabilidade;
- II controlar as atividades industriais restringindo aquelas de grande impacto.
- **Art. 45.** A Macrozona de Controle Ambiental compreende a área do atual Cemitério Municipal. Tem como diretrizes:
- I desenvolver e implantar o plano de gestão ambiental, conforme a Resolução 335/03 do CONAMA e o licenciamento Ambiental;
- II garantir manutenção permanente e promover a revitalização e readequação ambiental e paisagística do local e entorno;
- III disciplinar sua ocupação de maneira a causar o menor impacto urbanístico, visual e ambiental.
- **Art. 46.** A Macrozona Especial de Interesse Social compreende as áreas de ocupação irregular que necessitam de regularização fundiária e de adequação ao cumprimento da função social da propriedade, assim como novas áreas para a implantação de loteamentos e/ou conjuntos habitacionais de interesse social. Tem como diretrizes:
- I promover a regularização fundiária;
- II melhorar as condições urbanísticas e de infra-estrutura.
- **Art. 47.** Macro-zona Especial de Interesse Institucional compreende áreas de interesse público, identificadas no mapa de macro-zoneamento urbano, com a finalidade de prover à população áreas verdes, de esportes, de lazer, de recreação, de educação e outros estabelecimentos de utilidade pública.
- **Art. 48.** A Macro-zona de Recuperação e Preservação Ambiental compreende as Áreas de Preservação Permanente (APPs) ao longo dos córregos inseridos na malha da Sede Urbana, tendo como objetivo promover a recuperação e preservação dos cursos hídricos, assim como da massa vegetativa. São suas diretrizes:
- I desenvolver e implantar o plano de adequação e gestão ambiental;
- II promover manutenção permanente e revitalização paisagística do local.
- **Art. 49.** A Macro-zona de Urbanização Específica da Vila Rural compreende a área da Vila Rural, programa implantado pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), tendo como diretrizes:
- III manter as características do programa Vila Rural;
- IV destinar os lotes em caso de transferência para as famílias selecionadas pelo programa da COHAPAR;
- V fomentar a organização entre os proprietários;
- VI melhorar a infra-estrutura básica e social, comunicação, mobilidade e saneamento.

### SEÇÃO III DO ORDENAMENTO DO SISTEMA VIÁRIO BÁSICO

- **Art. 50.** Para fins deste Plano Diretor Municipal, o sistema viário é o conjunto de vias e logradouros públicos e o conjunto de rodovias que integram o Sistema Viário Urbano e Sistema Viário Municipal, tendo como diretrizes para seu ordenamento:
- I induzir o desenvolvimento pleno da área urbana e rural do Município, através de uma compatibilização coerente entre circulação e zoneamento de uso e ocupação do solo, face à forte relação existente entre o ordenamento do sistema viário e o estabelecimento das condições adequadas ao desenvolvimento das diversas atividades no meio urbano e rural;
- II adaptar a malha viária existente às melhorias das condições de circulação;
- III hierarquizar as vias urbanas e rurais, bem como implementar soluções visando maior fluidez no tráfego de modo a assegurar segurança e conforto;
- IV eliminar pontos críticos de circulação, principalmente em locais de maiores ocorrências de acidentes;
- V adequar os locais de concentração, acesso e circulação pública às pessoas portadoras de deficiências;
- VI garantir acessibilidade universal nas vias e nos espaços públicos;
- VII assegurar a faixa *non aedificandi* e a faixa de domínio ao longo das estradas municipais e rodovias;
- VIII garantir a continuidade das vias existentes, no momento de implantação de novos loteamentos.

### TÍTULO III DOS INSTRUMENTOS DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

- **Art. 51.** O Município de Jacarezinho adotará, para o desenvolvimento e a gestão do planejamento territorial, os instrumentos de política urbana, dentre outros, os abaixo transcritos que se fizerem necessários, especialmente os previstos na Lei Federal nº. 10.257 de 10 de julho de 2001 Estatuto da Cidade, em consonância com as diretrizes da política nacional do meio ambiente:
- I Instrumentos de Planejamento:
- a) Lei do Plano Diretor Municipal;
- b) Plano Plurianual (PPA);
- c) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- d) Lei de Orçamento Anual (LOA);
- e) Planos, programas e projetos elaborados em nível local.
- II Instrumentos Jurídicos e Urbanísticos:
- a) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- b) desapropriação;
- c) servidão e limitações administrativas;
- d) tombamento e inventários de imóveis, conjuntos e sítios urbanos ou rurais;
- e) concessão de direito real de uso;
- f) concessão de uso especial para fim de moradia;
- q) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- h) usucapião especial de imóvel urbano, coletivo ou individual;

- direito de preempção;
- j) operações urbanas consorciadas;
- k) outorga onerosa do direito de construir;
- 1) transferência do direito de construir;
- m) direito de superfície;
- n) outorga onerosa de alteração de uso;
- o) regularização fundiária;
- p) assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- q) relatórios de impacto ambiental e de impacto de vizinhança;
- r) termo de ajustamento e conduta;
- s) fundo de desenvolvimento municipal;
- t) sistema municipal de informações.
- III Instrumentos Tributários e Financeiros:
- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- d) tributos municipais diversos;
- e) taxas e tarifas públicas específicas.
- IV Instrumentos de Democratização da Gestão:
- a) conselhos municipais;
- b) fundos municipais;
- c) audiências e consultas públicas;
- d) gestão orçamentária participativa;
- e) conferências municipais.

## CAPÍTULO ÚNICO DOS INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

#### SEÇÃO I DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E SUA TRANSFERÊNCIA

**Art. 52.** O Poder Executivo Municipal poderá outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, para fins de edificação em áreas delimitadas, onde o coeficiente básico possa ser ultrapassado, conforme disposições dos Artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, e de acordo com os critérios e procedimentos definidos no Plano Diretor Municipal ou lei especial para tal fim.

**Parágrafo único.** O exercício do direito de construir adicional, adquirido através da outorga onerosa do direito de construir, é estabelecido a partir do coeficiente de aproveitamento de cada macrozona ou unidade territorial onde será utilizado, não podendo ultrapassar o coeficiente máximo determinado para a área em questão.

**Art. 53.** O direito de construir adicional passível de ser obtido mediante outorga onerosa será limitado:

- I nos lotes, pelo coeficiente de aproveitamento máximo definido para as respectivas zonas, unidades, área de operação urbana consorciada ou área de projeto especial;
- II nas macro-zonas, parte delas ou unidades territoriais destas, nas áreas de operação urbana consorciada e nas áreas de projetos especiais, pelo estoque de direito de construir adicional.

**Parágrafo único.** O Poder Executivo regulamentará através de lei específica os critérios e condições de aplicação da outorga onerosa, bem como a área em que este instrumento poderá ser aplicado.

#### SEÇÃO II DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

- **Art. 54.** O proprietário de um imóvel impedido de utilizar plenamente o potencial construtivo definido na Lei de Uso e Ocupação do Solo, por limitações urbanísticas relativas à proteção e preservação do Patrimônio Histórico, Cultural, Natural e Ambiental definidas pelo Poder Público, inclusive tombamento, poderá transferir parcial ou totalmente o potencial não utilizável desse imóvel, mediante prévia autorização do Poder Público Municipal, obedecidas as disposições instituídas em legislação específica.
- **Art. 55.** A transferência total ou parcial de potencial construtivo também poderá ser autorizada pelo Poder Público Municipal, como forma de indenização, mediante acordo com o proprietário, nas desapropriações destinadas a melhoramentos viários, equipamentos públicos, programas habitacionais de interesse social e programas de recuperação ambiental.
- **Art. 56.** O potencial construtivo transferível de um terreno é determinado em metros quadrados de área computável, e equivale ao resultado obtido pela multiplicação do coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor onde está localizado o imóvel pela área do terreno atingida por limitações urbanísticas ou a ser indenizada.

**Parágrafo único.** O Poder Executivo regulamentará através de lei específica os critérios e condições de transferência de potencial construtivo.

## SEÇÃO III DO DIREITO DE PREEMPÇÃO

**Art. 57.** O Poder Executivo Municipal poderá exercer o direito de preempção para aquisição de imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares, conforme disposto nos Artigos 25, 26 e 27 da Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

**Parágrafo único.** O direito de preempção será exercido sempre que o Município necessitar de áreas para:

- a) regularização fundiária;
- b) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- c) constituição de reserva fundiária;
- d) ordenamento e direcionamento do desenvolvimento urbano;
- e) implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários;
- f) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

- g) criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental:
- h) proteção de áreas de interesse histórico, cultural, turístico ou paisagístico.
- **Art. 58.** As áreas, onde incidirá o direito de preempção, serão delimitadas por lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal sempre que houver necessidade do Município utilizar o direito de preempção para a consecução dos objetivos da política urbana e para as finalidades previstas no artigo anterior.
- **Parágrafo único.** Os imóveis colocados à venda, nas áreas de incidência do direito de preempção, deverão ser, necessariamente, oferecidos ao Município, que terá preferência para aquisição, pelo prazo de cinco anos, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.
- **Art. 59.** O Poder Executivo Municipal deverá notificar o proprietário do imóvel, localizado em área delimitada, para o exercício do direito de preempção dentro do prazo de 30 dias, a partir da homologação da lei que o delimitou.
- **§1º** Havendo terceiros interessados na compra de imóvel integrante da área referida no *caput*, o proprietário deverá comunicar imediatamente, no prazo de 30 (trinta) dias, ao Poder Executivo Municipal sua intenção de alienar onerosamente o imóvel.
- **§2º** declaração de intenção de alienar onerosamente o imóvel deve ser apresentada com os seguintes documentos:
- a) proposta de compra, apresentada pelo terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade;
- b) endereço do proprietário, para recebimento de notificação e de outras comunicações;
- c) certidão atualizada de inteiro teor da matrícula do imóvel, expedida pelo cartório de Registro de Imóveis da circunscrição imobiliária competente;
- d) declaração assinada pelo proprietário, sob as penas da lei, de que não incidem quaisquer encargos e ônus sobre o imóvel, inclusive os de natureza real, tributária ou executória.
- **Art. 60.** Recebida a notificação a que se refere o artigo anterior, o Poder Executivo Municipal poderá manifestar, por escrito, dentro do prazo legal, o interesse em exercer a preferência para aquisição do imóvel.

### SEÇÃO IV DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

- **Art. 61.** Lei municipal específica definirá as áreas em que incidirá a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para a implementação da referida obrigação.
- **Art. 62.** Considera-se subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido na Lei de Uso de Ocupação do Solo.
- **Art. 63.** O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

Parágrafo único. A notificação far-se-á:

- a) por funcionário da Prefeitura ao proprietário do imóvel ou, no caso de pessoa jurídica, a quem tenham poderes de gerência geral ou administração;
- b) por edital quando frustrada, por 3 (três) vezes, a tentativa na forma prevista no inciso anterior.
- **Art. 64.** Os prazos a que se refere o art. 57 não poderão ser inferiores a:
- I 1 (um) ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto na Prefeitura:
- II 2 (dois) anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.
- §1º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o art. 57 poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o projeto como um todo.
- **§2º** A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa *mortis*, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, sem interrupção de quaisquer prazos.

## SEÇÃO V DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

- **Art. 65.** Lei municipal específica poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.
- §1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenada pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização do ambiente.
- **§2º** A lei específica que aprovar a operação consorciada deverá constar, no mínimo:
- a) definição da área a ser atingida;
- b) programa básico da ocupação da área;
- c) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- d) finalidade da operação;
- e) estudo prévio de impacto de vizinhança;
- f) contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios;
- g) forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

#### SEÇÃO VI DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

**Art. 66.** Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na seção IV, o Município procederá a aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

- §1º O valor da alíquota a ser aplicado, a cada ano, é fixado no Código Tributário Municipal ou em lei específica, e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).
- **§2º** Caso as obrigações de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação.

**Parágrafo único.** O poder executivo regulamentará através de lei específica os critérios e condições de aplicação do IPTU progressivo no tempo, bem como a área em que este instrumento poderá ser aplicado.

## SEÇÃO VII DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

**Art. 67.** Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização, o Município poderá proceder a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, nos termos do artigo 8º da Lei nº. 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

### SEÇÃO VIII DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

**Art. 68.** O Direito de Superfície poderá ser exercido em todo o território municipal, nos termos da legislação federal pertinente.

Parágrafo único. Fica o Executivo municipal autorizado a:

- a) exercer o Direito de Superfície em áreas particulares onde haja carência de equipamentos públicos e comunitários;
- b) exercer o Direito de Superfície em caráter transitório para remoção temporária de moradores de núcleos habitacionais de baixa renda, pelo tempo que durar as obras de urbanização.
- **Art. 69.** O Poder Público poderá conceder onerosamente o Direito de Superfície do solo, subsolo ou espaço aéreo nas áreas públicas integrantes do seu patrimônio, para exploração por parte das concessionárias de serviços públicos.
- **Art. 70.** O proprietário de terreno poderá conceder ao Município, por meio de sua Administração Direta ou Indireta, o direito de superfície, nos termos da legislação em vigor, objetivando a implementação de diretrizes constantes desta Lei.

#### SEÇÃO IX DO CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

- **Art. 71.** O Poder Público Municipal poderá aplicar o instrumento do Consórcio Imobiliário além das situações previstas no artigo 46 do Estatuto da Cidade para viabilizar empreendimentos de Habitação de Interesse Social nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).
- §1º Considera-se Consórcio Imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio do qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal o seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

- **§2º** A Prefeitura poderá promover o aproveitamento do imóvel que receber por transferência nos termos deste artigo, direta ou indiretamente, mediante concessão urbanística ou outra forma de contratação.
- §3º O proprietário que transferir seu imóvel para a Prefeitura nos termos deste artigo receberá, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.
- **Art. 72.** O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no §2º do artigo 8º do Estatuto da Cidade.
- **Art. 73.** O Consórcio Imobiliário aplica-se tanto aos imóveis sujeitos à obrigação legal de parcelar, edificar ou utilizar nos termos desta Lei, quanto àqueles por ela não abrangidos, mas necessários à realização de intervenções urbanísticas previstas nesta Lei.
- **Art. 74.** Os Consórcios Imobiliários deverão ser formalizados por termo de responsabilidade e participação pactuadas entre o proprietário urbano e a Municipalidade, visando à garantia da execução das obras do empreendimento, bem como das obras de uso público.

## SEÇÃO X DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

- **Art. 75.** A promoção da regularização urbanística e fundiária nos assentamentos e construções precárias no Município será apoiada em ações de qualificação ambiental e urbana e de promoção social, podendo para tanto o Executivo Municipal aplicar os seguintes instrumentos:
- I concessão do direito real de uso;
- II concessão de uso especial para fins de moradia:
- III assistência técnica urbanística, jurídica e social, em caráter gratuito para a hipótese de usucapião especial de imóvel urbano;
- IV desapropriação.
- **Art. 76.** O Executivo Municipal, visando equacionar e agilizar a regularização fundiária deverá articular os diversos agentes envolvidos nesse processo, tais como os representantes do:
- I Ministério Público:
- II Poder Judiciário;
- III Cartórios de Registro;
- IV Governo Estadual;
- V Grupos sociais envolvidos.
- **§1º** O Município buscará celebrar convênio com a Ordem dos Advogados ou com entidades sem fins lucrativos que possam coordenar proposições das ações de regularização fundiária para população de baixa renda.
- **§2º** O poder executivo regulamentará através de lei específica os critérios e condições de aplicação dos instrumentos deregularização fundiária, bem como a área em que estes instrumentos serão aplicados.

## SEÇÃO XI DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

**Art. 77.** Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privadas ou públicas, situadas em área urbana, que dependerão de prévia elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Executivo municipal.

Parágrafo único. As atividades definidas como Pólo Gerador de Tráfego, Pólo Gerador de Risco, Gerador de Ruído Diurno e Gerador de Ruído Noturno estão incluídas entre as que dependerão de elaboração do EIV e do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

- **Art. 78.** O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo na análise, no mínimo, as seguintes questões:
- I adensamento populacional;
- II equipamentos urbanos e comunitários;
- III uso e ocupação do solo;
- IV valorização imobiliária;
- V geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI ventilação, iluminação e poluição sonora;
- VII paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

**Parágrafo único.** Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis, para consultas no órgão competente do Poder Público Municipal, para qualquer interessado.

**Art. 79.** A elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

# TÍTULO IV DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO, CONTROLE E GESTÃO DEMOCRÁTICA

- **Art. 80.** Fica criado o Fundo de Desenvolvimento Municipal (FDM), com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais, integrantes ou decorrentes deste Plano, em obediência às prioridades nele estabelecidas.
- §1º O FDM será administrado pelo Poder Executivo Municipal.
- §2º O plano de aplicação de recursos financeiros do FDM será aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento (CDM), homologado pelo Prefeito Municipal e encaminhado, anualmente, para aprovação da Câmara Municipal.
- **Art. 81.** O FDM será constituído de recursos provenientes de:
- I dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados:
- II repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do Estado;
- III empréstimos de operações de financiamento internos ou externos;
- IV contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- V acordos, contratos, consórcios e convênios:

- VI retornos e resultados de suas aplicações;
- VII recursos oriundos da aplicação dos instrumentos de indução do desenvolvimento municipal;
- VIII outras receitas destinadas ao fundo.

#### Art. 82. Os recursos do FDM serão aplicados em:

- I execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária;
- II estruturação e gestão do transporte coletivo público;
- III ordenamento e direcionamento do desenvolvimento territorial, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento;
- IV implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- V proteção de áreas de interesse histórico, cultural, turístico ou paisagístico;
- VI criação de unidades de conservação e proteção de áreas de interesse ambiental.
- **Art. 83.** Fica criado o Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva que será o órgão responsável pelo acompanhamento, controle da implementação e gestão do Plano Diretor Municipal de Jacarezinho, composto de 8 (oito) membros e seus respectivos suplentes, sendo: 3 (três) representantes da administração pública e 4 (quatro) representantes da sociedade civil e 1 (um) representante do Poder Legislativo.

#### **Art. 84.** O Conselho terá como principais atribuições:

- I examinar a viabilidade dos projetos e criar indicadores de desempenho institucional;
- II estabelecer prioridades na aplicação dos recursos do FDM;
- III acompanhar a aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento territorial, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do Plano Diretor Municipal ou opinar sobre projetos de leis urbanísticas a serem encaminhados à Câmara Municipal;
- IV organizar e promover a conferência da cidade:
- V orientar e acompanhar o desenvolvimento do sistema de informações municipal;
- VI analisar e aprovar projetos de empreendimentos de impactos significativos, bem como indicar medidas compensatórias, mitigadoras e alterações que entender necessário, sem prejuízo das demais aprovações previstas na legislação;
- VII promover o acompanhamento de políticas setoriais integradas que tenham relação com o desenvolvimento territorial do Município:
- VIII deliberar sobre casos omissos da legislação pertinente à gestão territorial.
- **Art. 85.** Fica facultado ao Conselho de Desenvolvimento (CDM) promover a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana.

**Parágrafo único.** A participação popular deverá ser assegurada à população através do referendo, plebiscito, consultas e audiências públicas, assembléias, conferências, iniciativa popular em projeto de lei e os conselhos de políticas e serviços públicos.

- **Art. 86.** O Conselho deverá ser constituído pelo Prefeita, por Decreto, em até 60 (sessenta) dias após a aprovação desta Lei.
- **Art. 87.** Será implantado no Município o Sistema de Informações Geográficas (SIG) de Jacarezinho para o gerenciamento das informações municipais.

## TÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

**Art. 88.** Os projetos regularmente protocolados anteriormente à data de publicação desta Lei serão analisados de acordo com a legislação vigente à época do seu protocolo.

**Parágrafo único.** Os projetos de que trata este artigo poderão, a pedido do interessado, ser examinados conforme as disposições desta Lei.

- **Art. 89.** Ficam mantidas, até a revisão, as legislações atuais pertinentes ao Código de Obras, de Posturas e a de Uso e Ocupação do Solo, ou outras que não contrariam esta Lei.
- **Art. 90.** Fazem parte integrante desta Lei os mapas constantes dos Anexos I, II e III, assim como as Fases II, III, IV e V do PDM de Jacarezinho, contendo, respectivamente, Avaliação Temática Integrada, Diretrizes e Proposições, Legislação Básica Municipal, Plano de Ação e Investimento, além do caderno com o Processo Participativo.
- **Art. 91.** O prazo de validade do Plano Diretor Municipal é estabelecido em 10 (dez) anos, devendo ser revisado a cada 5 (cinco) anos ou sempre que o Município julgar necessário, quanto aos resultados da aplicação de suas diretrizes e instrumentos e das modificações ocorridas no espaço físico, social e econômico do município, procedendo-se as atualizações e adequações que se fizerem necessárias.
- **Art. 92.** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio São Sebastião, Gabinete do Prefeito Municipal de Jacarezinho/PR, 22 de julho de 2013.

Sergio Eduardo Emygdio de Faria

Prefeito Municipal