

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GABRIEL DE OLIVEIRA SILVA

**CONFLITOS HABITACIONAIS COLETIVOS URBANOS: SOLUÇÕES
ALTERNATIVAS ÀS REMOÇÕES E REINTEGRAÇÕES COMPULSÓRIAS**

**ARARAQUARA - SP
2022**

GABRIEL DE OLIVEIRA SILVA

**CONFLITOS HABITACIONAIS COLETIVOS URBANOS: SOLUÇÕES
ALTERNATIVAS ÀS REMOÇÕES E REINTEGRAÇÕES COMPULSÓRIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito e Gestão de Conflitos.

Linha de pesquisa: Desjudicialização e Modelos de Solução de Conflitos

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Aline Ouriques Freire Fernandes

ARARAQUARA – SP
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

S58c Silva, Gabriel de Oliveira

Conflitos habitacionais coletivos urbanos: soluções alternativas às remoções e reintegrações compulsórias/Gabriel de Oliveira Silva. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2022.

88f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos – Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Profa. Dra. Aline Ouriques Freire Fernandes

1. Conflitos habitacionais coletivos. 2. Direito a habitação. 3. Direito à cidade. 4. Soluções alternativas. 5. Remoções e reintegrações compulsórias. I. Título.

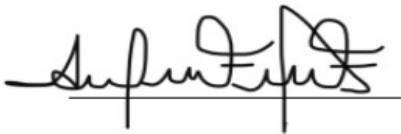
CDU 340

GABRIEL DE OLIVEIRA SILVA

Dissertação apresentada a Universidade de Araraquara - UNIARA, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito e Gestão de Conflitos.

Araraquara, 09 de março de 2022.

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a ALINE OURIQUES FREIRE FERNANDES
(Orientadora) Universidade de Araraquara - UNIARA



Prof. Dr. EDMUNDO ALVES DE OLIVEIRA
Universidade de Araraquara - UNIARA



Prof.^a Dr.^a ANA CLÁUDIA POMPEU TOREZAN ANDREUCCI
Universidade Presbiteriana Mackenzie

RESUMO

Com o crescimento da urbanização, novas formas de moradia surgiram e, com elas, o aumento de novos conflitos marcados principalmente pela oposição de interesses entre proprietários e possuidores de imóveis localizados em áreas centrais da cidade. A presente dissertação tem como objetivo principal analisar a possibilidade de soluções alternativas às remoções e reintegrações compulsórias em conflitos coletivos urbanos. Em específico, a dissertação busca: analisar conflitos coletivos habitacionais urbanos; verificar barreiras processuais e fáticas na resolução destes conflitos; e conceituar conflito coletivo habitacional urbano, sob a perspectiva do direito à cidade. Como forma de se alcançar tais objetivos, o trabalho analisa casos concretos de conflitos possessórios envolvendo comunidades do Estado de São Paulo, verificando as principais dificuldades enfrentadas pelos atores dos processos judiciais para que uma solução pacífica do conflito fosse possível. A partir de uma visão histórica e legal sobre o direito à cidade, as alternativas propostas levam em consideração as principais diretrizes fixadas por órgãos especializados sobre a questão. O trabalho é conceituado como uma pesquisa aplicada e exploratória e, quanto à abordagem, um estudo qualitativo, utilizando-se de revisão integrativa de literatura e pesquisa documental para solucionar a seguinte problemática: Quais alternativas às remoções e reintegrações compulsórias são juridicamente possíveis de serem utilizadas na resolução de conflitos coletivos habitacionais urbanos? A partir da resposta obtida, a pesquisa sugere algumas medidas que podem ser adotadas pela comunidade a fim de evitar uma remoção ou reintegração compulsória em seu desfavor ou, em último caso, mitigar seus danos.

Palavras – chave: Conflitos habitacionais coletivos; direito à habitação; direito à cidade; soluções alternativas; remoções e reintegrações compulsórias.

ABSTRACT

With the growth of urbanization, new forms of housing emerged and, with them, the increase of new conflicts marked mainly by the opposition of interests between owners and possessors of houses located in central areas of the city. The main objective of this paper is to analyze the possibility of alternative solutions to compulsory removals and reintegrations in urban collective conflicts. Specifically, the dissertation seeks to: analyze collective urban housing conflicts; verify procedural and factual barriers in the resolution of these conflicts; and conceptualize collective urban housing conflict from the perspective of the right to the city. As a way to achieve these objectives, the work analyzes concrete cases of possessory conflicts involving communities in the State of São Paulo, verifying the main difficulties faced by the actors of the judicial processes so that a peaceful solution to the conflict was possible. From a historical and legal view on the right to the city, the proposed alternatives take into account the main guidelines established by specialized agencies on the issue. The work is conceptualized as an applied and exploratory research and, regarding the approach, a qualitative study, using an integrative literature review and documentary research to solve the following problem: What alternatives to compulsory removals and reinstatements are legally possible to be used in the resolution of collective urban housing conflicts? Based on the response obtained, the research suggests some measures that can be adopted by the community in order to avoid compulsory removal or reinstatement to their disadvantage or, as a last resort, to mitigate their damages.

Keywords: collective housing conflicts; right to housing; right to the city; alternative solutions; compulsory removals and reinstatements.

À Evelin. Pessoa mais importante da minha vida. Sem seu apoio, não creio que a conclusão ou mesmo início do presente trabalho seria possível. Que a vida traga te traga o melhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida, misericórdia e graça dirigida a mim a todo instante.

À minha amada esposa, pelo apoio incondicional, auxílio, incentivo e amor durante toda esta jornada.

À minha família: mãe, pai e irmãos que foram minha base e companhia ao longo da vida, nas lutas, sonhos e realizações.

À minha orientadora Aline que confiou em meu trabalho; obrigado pelos conselhos, auxílio e toda pesquisa desenvolvida ao longo desses dois anos.

Aos professores da Banca Examinadora, pelo aceite de participar e contribuir com esta dissertação.

À Defensoria Pública da União pelo patrocínio neste aprimoramento profissional.

À toda equipe da Faculdade UNIARA que ao longo deste curso, buscaram sempre fornecer conhecimento e serviços com excelência.

Há quem acredite que o destino descansa no joelho dos deuses, mas a verdade é que trabalha, como um desafio candente, sobre as consciências dos homens.

(Eduardo Galeano – As Veias Abertas da América Latina)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. METODOLOGIA	14
3. CONSIDERAÇÕES SOBRE MORADIA URBANA E HABITAÇÃO: O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO HUMANO	16
3.1. O Fenômeno da Gentrificação nos Grandes Centros Urbanos	22
3.2. Instrumentos Jurídicos de Limitação à Gentrificação	25
3.3. O Direito à Cidade e a Função Social da Posse como Fundamentos Jurídicos para Resolução de Conflitos	28
4. A CIDADE E SEUS CONFLITOS COLETIVOS	31
4.1. Os Instrumentos Processuais aplicáveis aos Conflitos Habitacionais Coletivos Urbanos	37
4.2. Os Legitimados para a Defesa Coletiva em Conflitos Habitacionais Urbanos: As Organizações da Sociedade Civil e os Movimentos Sociais como Agentes de Defesa de Direitos Sociais na Cidade	42
4.3. A Possibilidade de Aplicação de Técnicas de Solução Adequada nos Conflitos Coletivos Habitacionais Urbanos	47
4.4. Diretrizes para Manutenção de Direitos Fundamentais e Humanos em Conflitos Coletivos Habitacionais Urbanos	52
5. PESQUISA DOCUMENTAL E ANÁLISE ESTATÍSTICA	57
5.1. Características Gerais	58
5.2. Tentativas de Solução Consensual do Conflito	58
5.3. Participação do Ministério Público e da Defensoria Pública e Efetiva Defesa dos Interesses da Comunidade	59
5.4. Participação da Fazenda Pública e Tentativas de Regularização Fundiária	59
5.5. Participação de Entidades do Terceiro Setor	60
5.6. Questões Processuais	60
5.7. Do Respeito aos Direitos Humanos à Efetiva Participação Comunitária: Propostas para a Solução de Conflitos Habitacionais Coletivos	61
<i>5.7.1. Medidas Pré ou Extraprocessuais</i>	<i>61</i>
<i>5.7.2. Medidas Endoprocessuais</i>	<i>63</i>
<i>5.7.3. Medidas de Mitigação de Violações de Direitos Humanos Durante a Remoção ou Reintegração Compulsória</i>	<i>65</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67

REFERÊNCIAS	70
APÊNDICE I – Tabelas de Casos Analisados	81
APÊNDICE II – Gráficos Sobre os Casos Analisados	82

1. INTRODUÇÃO

Com o aumento na população urbana no Brasil e movimentos constantes de urbanização e expansão de centros metropolitanos, a população precisou se adaptar a novas formas de moradia e habitação, bem como sua nítida escassez. Com tal transformação social vieram, também, novos conflitos marcados principalmente na oposição de interesses entre proprietários e possuidores de imóveis localizados em áreas centrais e urbanizadas.

Tais conflitos envolvendo o direito de habitação e moradia em grandes cidades, por vezes, podem ser caracterizados como coletivos, na medida em que um dos polos do conflito é titularizado por grupos de pessoas compostos por desde alguns núcleos familiares distintos até comunidades inteiras já consolidadas.

O ordenamento jurídico brasileiro, porém, não previu essa nova modalidade de conflito, existindo poucos instrumentos jurídicos e, principalmente, processuais capazes de atender de forma satisfatória os interesses postos em julgamento. A prática demonstra verdadeira insatisfação de ambas as partes que não conseguem perceber, por parte do Poder Judiciário e dos atores do sistema de Justiça, solução adequada em casos concretos.

Por vezes, as decisões tomadas fomentam injustiça social e, em casos mais graves, violência, principalmente quando há a determinação remoções ou reintegrações compulsórias sem prévia consulta à comunidade afetada, tampouco tentativas pacíficas de resolução desses conflitos (NASCIMENTO, 2016). E, mesmo quando o Juízo responsável por conduzir o caso opta pela utilização de meios alternativos de resolução, tais como a conciliação ou mediação, as peculiaridades do conflito habitacional impedem que haja, de fato, acordo entre as partes envolvidas (MELLO, 2017).

Entre essas peculiaridades existentes em conflitos habitacionais coletivos urbanos, podemos destacar (i) a ausência de efetiva participação da comunidade no processo, tendo em vista que o meio processual utilizado geralmente se revela em ação coletiva; (ii) ausência de procedimento específico; (iii) ausência de obrigação legal na adoção de tentativas de conciliação; (iv) interesses conflituosos entre as próprias entidades representantes da sociedade civil, entre outras (MELLO, 2017).

O Código de Processo Civil trouxe algumas inovações no que se refere às ações possessórias multitudinárias, mas ainda se revela insuficiente quando estamos analisando 3respostas efetivas à situação posta pelos jurisdicionados. Não há procedimentos

específicos, tampouco atenção especial a tais demandas que, em regra, envolvem pessoas hipossuficientes e sem assessoria técnica (CASTRO; SOUSA, 2019).

Dessa forma, caberia às partes e ao próprio Juízo responsável pelo caso adotar medidas que adaptam o processo civil à realidade demonstrada pelas partes. Deve-se observar, ainda, que o tema tratado é delicado, já que envolve um direito social previsto na Constituição da República como fundamental, qual seja, o direito à moradia. Da mesma forma, esse mesmo direito é previsto em diversos tratados internacionais, de forma que a questão levantada se traduz como verdadeiro conflito envolvendo direitos humanos (CASTRO, 2001).

A doutrina e a literatura especializadas tratam sobre as possibilidades de resolução de conflitos coletivos, bem como os problemas decorrentes dos conflitos urbanos que envolvem bens imóveis. Contudo, há verdadeira escassez, se não, lacuna sobre as reais possibilidades de resolução destes mesmos conflitos sem a utilização de remoções compulsórias por parte do Poder Judiciário. Partindo desse pressuposto, o presente trabalho se pauta na seguinte problemática: Quais as alternativas às remoções e reintegrações compulsórias são juridicamente possíveis de serem utilizadas na resolução de conflitos coletivos habitacionais urbanos?

Em aderência aos questionamentos supracitados, o presente trabalho tem como objetivo geral propor meios alternativos às remoções compulsórias como solução de conflitos habitacionais coletivos urbanos. Em específico busca: a) analisar conflitos coletivos habitacionais urbanos; b) verificar barreiras processuais e fáticas na resolução destes conflitos; e c) conceituar conflito coletivo habitacional urbano, sob a perspectiva do direito à cidade.

O presente trabalho se mostra relevante para a prática jurídica na medida em que visa a solução em concreto de problemas relacionados a conflitos coletivos urbanos. Com o nítido aumento da população urbana e conseqüente acréscimo de conflitos relacionados à habitação e moradia, é necessária a especialização dos atores do sistema de Justiça no tema, principalmente a fim de se evitar decisões judiciais que não solucionam a lide de forma definitiva ou que violam princípios de Direitos Humanos.

Na prática, não há um sistema processual específico para lidar com tais situações, o que promove dificuldades no desenrolar da ação judicial. Tampouco existe instrumento jurídico específico a lidar com tal problemática que não raro acaba por exigir do Poder Judiciário uma solução pacífica para a controvérsia. Somente em São Paulo, entre 2007

e 2015, o Tribunal de Justiça realizou levantamento que identificou cerca de cem mil reintegrações de posse ajuizadas durante o período (MARTINS; SCHAUSBERG, 2019).

Ainda, é importante destacar que o tema envolve diversos atores diferentes, desde o próprio Judiciário a interessados particulares, passando por entes estatais como a Defensoria Pública, o Ministério Público, secretarias e ministérios relacionados a políticas habitacionais, bem como entidades privadas que trabalham com o tema, como entes do terceiro setor de defesa de direitos humanos. Também é possível perceber que conflitos coletivos habitacionais podem surgir nos mais diversos ramos da Justiça. Apesar de a maioria estar relacionada a conflitos de competência do Judiciário Estadual, é certo que existem casos paradigmáticos na Justiça Federal e do Trabalho.

De outro lado, temos que decisões judiciais de remoção ou reintegração compulsórias acabam por impactar comunidades inteiras, na medida que dificilmente há alternativa à moradia, assim como promovem verdadeira comoção social.

De acordo com os objetivos propostos, na primeira seção da dissertação, necessário que se trace o conceito de conflito coletivo, com análise jurisprudencial, legal e doutrinária, a fim de delimitar o campo de estudo do trabalho. Ainda, é possível que tais conflitos sejam classificados, principalmente de acordo com os interesses das partes litigantes e a existência de ideais diferentes irradiados na coletividade, de forma a dificultar a verificação do real interesse social existente.

Da mesma forma, necessário estabelecer os instrumentos jurídicos materiais e processuais existentes em nosso ordenamento que visam a regulamentação desses conflitos. Nesse ponto, importante verificar em qual medida ações coletivas, como a ação civil pública, são suficientes para que os conflitos habitacionais sejam solucionados. Após, o trabalho verificará o conceito e extensão do direito à moradia. Indo além, estudaremos a (in)existência de um direito à cidade, e em que medida este se separa e se distingue do direito à habitação e moradia. Por fim, verificará se tais direitos estão previstos em nosso ordenamento e em que grau hierárquico se encontram, levando-se em conta, principalmente, sua existência na Constituição Federal e em tratados internacionais de Direitos Humanos.

No último capítulo, passa-se à análise dos conflitos habitacionais coletivos urbanos em si. Nessa parte do trabalho, identificaremos as barreiras e dificuldades existentes nos processos judiciais que envolvem tal tema. Para isso, selecionaremos alguns casos que foram levados ao Poder Judiciário e verificaremos quais as soluções foram encontradas, analisando: (i) a demora para o provimento jurisdicional; (ii) as reais

possibilidades de solução consensual no caso concreto; (iii) as medidas tomadas pelo Poder Judiciário para que uma solução fosse encontrada sem a necessidade de julgamento; (iv) o meio processual adotado pelo autor da ação; (v) a existência de outras ações autônomas julgando o mesmo conflito; (vi) a origem pública ou privada da relação jurídica; (vii) a atuação de órgãos públicos (principalmente União, Estado e Município); (viii) a posição adotada pelo Ministério Público; (ix) a assistência jurídica conferida à comunidade potencialmente atingida pelo processo; (x) a existência de mais de dois interesses antagônicos no mesmo processo; e (xi) a existência de envolvimento e interesse de entidades do terceiro setor.

Os dados analisados foram tratados pelo método estatístico descritivo e transformados em gráficos para melhor visualização do conteúdo. A partir de tais dados, a pesquisa propõe medidas a serem adotadas pela comunidade afetada para que haja maior sucesso nas alternativas às reintegrações e remoções compulsórias nos conflitos coletivos habitacionais urbanos, buscando meios menos gravosos de solução consensual do problema enfrentado.

2. METODOLOGIA

O presente trabalho é uma pesquisa aplicada, tendo em vista que seu objetivo principal é gerar conhecimentos para aplicação prática, solucionando um problema específico (ZANELLA, 2013).

Quanto à abordagem, trata-se de um estudo qualitativo, uma vez que os dados trazidos são de natureza interpretativa e semântica. Segundo Zanella (2013), a pesquisa qualitativa é aquela que se caracteriza, principalmente, pela não utilização de materiais estatísticos na análise de dados, tendo como base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir à pesquisa cientificidade.

Já quanto aos objetivos, o estudo se traduz em uma pesquisa exploratória, uma vez que visa explicitar o problema objeto da pesquisa através de levantamento bibliográfico e análise de processos judiciais. A pesquisa exploratória tem como finalidade a ampliação do conhecimento a respeito de determinado fenômeno (ZANELLA, 2013).

Por fim, quanto aos procedimentos técnicos, o presente trabalho se utiliza da revisão integrativa da literatura e pesquisa documental, sendo esta conceituada como a pesquisa em que há consulta a fontes documentais, ou seja, dados secundários de natureza qualitativa ou quantitativa encontrados em bancos de dados diversos (ZANELLA, 2013).

Para a revisão integrativa de literatura foram selecionadas obras relacionadas a: conflitos coletivos; direito à moradia, habitação e cidade; gentrificação; e políticas habitacionais. A revisão integrativa de literatura foi executada seguindo os seguintes procedimentos: Levantamento de artigos científicos e livros publicados que se relacionem com as palavras-chave “direito à cidade”, “direito à moradia”, “conflitos urbanos”, “conflitos coletivos” e “conflitos fundiários urbanos” e seus termos correspondentes em inglês. O levantamento foi realizado em sítios eletrônicos científicos, tais como o Scopus, Scielo, Biblioteca Mendelej e Google Acadêmico. Após, foi feito o fichamento dos materiais pesquisados, listando objetivos, metodologias aplicadas, resultados e conclusões.

No que tange à pesquisa documental, foram selecionados menos 20 (vinte) processos judiciais de conflitos habitacionais coletivos urbanos, entendidos como tais aqueles envolvendo comunidades locais nos limites territoriais do município de São Paulo e/ou municípios que integrem a região metropolitana do Estado. A pesquisa será executada seguindo os seguintes procedimentos. Primeiramente, foram levantados os

processos que atendem aos critérios listados anteriormente junto ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região e Tribunal Regional Federal da 3ª Região. A pesquisa foi realizada na ferramenta de pesquisa de jurisprudência disponibilizada pelos Tribunais, utilizando-se como palavras-chave: “reintegração de posse coletiva”, “conflito fundiário”, “ação civil pública habitação”, “direito à habitação”, “manutenção de posse” e “ocupação urbana”. Após, serão extraídas cópias dos processos digitais ou físicos encontrados.

Para análise dos resultados foi utilizada a análise de conteúdo, com a exploração do material obtido e sua posterior categorização. Os materiais obtidos com a revisão integrativa de literatura foram categorizados de acordo com o critério semântico, sendo separados pelos seguintes temas: conceitos e classificações de conflitos coletivos; direito à cidade, moradia e habitação; conflitos coletivos habitacionais urbanos; estudos de casos. Após a leitura dos artigos e livros, foram separados trechos dos textos que se mostraram relevantes para a compreensão do tema proposto no presente trabalho.

Já quanto a pesquisa documental, os processos obtidos foram explorados e, posteriormente, categorizados de acordo com o tipo de ação ajuizada: ação possessória; ação civil pública ou ação popular; ou outros tipos de procedimentos. Após a categorização, todos os processos foram planilhados e fichados de acordo com os seguintes critérios: ano de ajuizamento; polo contrário (privado ou público); existência de órgão público em um dos polos da ação; competência (material e territorial); existência de liminar deferida; reforma de decisão em segundo grau de jurisdição; tentativas de solução consensual; entre outros.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE MORADIA URBANA E HABITAÇÃO: O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO HUMANO

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 6º, como direito fundamental social, o direito à moradia ao lado de diversos outros direitos considerados como básicos para uma vida digna. Tais direitos sociais são classificados pela maioria da doutrina como direitos programáticos, ou seja, direitos garantidos pelo Estado de forma progressiva e de acordo com diversos fatores, como a capacidade econômica do Estado, a distribuição de bens, nível de ensino, desenvolvimento econômico, e até mesmo o clima espiritual da sociedade (CANOTILHO, 2003).

Apesar disso, a Constituição brasileira expressamente prevê a aplicabilidade imediata de tais direitos, considerados pela maioria da doutrina como direitos humanos de segunda dimensão (ou geração), tendo em vista que se afastam daqueles direitos de liberdade habitualmente garantidos por instrumentos processuais constitucionais (MAZZUOLI, 2020).

Esta aplicabilidade imediata prevista constitucionalmente não obriga que o Estado garanta tais direitos sociais a todos os seus cidadãos de forma indiscriminada. Porém, tais direitos devem ser observados nas políticas públicas adotadas no âmbito da competência de cada ente federativo, bem como impede que normas legais ou infralegais violem com retrocessos tais disposições constitucionais (SILVA, 2008). Nesse mesmo sentido, o Protocolo Adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como Protocolo de San Salvador, reconhece que o dever dos Estados signatários em garantir tais direitos deve estar ligado ao seu grau de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que os obriga a dar plena efetividade aos comandos do referido tratado de forma progressiva e utilizando o máximo de recursos disponíveis (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988).

Ainda, esses mesmos direitos servem como vetores de garantia de diminuição da desigualdade social, de forma a impulsionar prestações positivas por parte do Estado que voltem os olhos àqueles em situação de vulnerabilidade.

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos

direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2008, p. 286).

Dessa forma, o direito à moradia previsto constitucionalmente deve servir de parâmetro para a adoção de políticas públicas a fim de diminuir a desigualdade social, objetivo da República Federativa do Brasil expressamente previsto no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal. Importante destacar que todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competência para promoverem programas de moradia e melhoria de condições habitacionais, conforme art. 23, inciso XI, da Constituição Federal. Essa imposição constitucional às três esferas de governo sobre o direito à moradia demonstra a importância que tal direito possui no ordenamento jurídico pátrio (CASTRO, 2001).

Partindo de tal pressuposto, é necessário que se estabeleça a verdadeira extensão do direito à moradia. Em um primeiro momento, pode-se entender que o direito à moradia é equivalente ao direito à habitação. Acontece que a noção de habitação é ligada à simples existência de um teto sobre a cabeça ou um lugar para dormir, o que não corresponde com a intenção do constituinte ao incluir a moradia no rol dos direitos sociais fundamentais.

O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47). Nem se pense que estamos aqui reivindicando a aplicação dessas constituições ao nosso sistema. Não é isso. É que a compreensão do direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. Não fosse assim seria um direito empobrecido (SILVA, 2008, p. 314).

Assim, o direito constitucional à moradia parte de um direito à moradia adequado, de forma que a habitação deve garantir uma vida com dignidade e segurança. Sem observar tal requisito, qual seja, a adequação da moradia, esse direito não pode ser considerado efetivado. É o que podemos verificar quando observamos moradias em lugares perigosos ou instaladas de forma precária, pessoas que moram em locais provisórios como abrigos e albergues, ou, ainda, moradias que não dispõem de serviços públicos essenciais como saneamento básico ou energia elétrica.

Esse mesmo direito é previsto internacionalmente em alguns tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. A Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe que todos têm direito ao bem-estar, incluindo habitação e serviços sociais indispensáveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos prevê a inviolabilidade do domicílio em seu artigo 17 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Já o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“PIDESC”), no artigo 11, reconhece com mais profundidade o direito à moradia. Indo além à própria previsão da moradia como direito, ao contrário da Constituição Federal, o PIDESC reconhece que a moradia deve ser adequada, estabelecendo que todos têm direito a um nível de vida adequada para si próprio e para sua família (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966). Gazola (2008) entende o direito à moradia adequada não só como um espaço físico estruturado, mas também com a noção de um espaço psicológico e humano de acolhimento.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao interpretar o artigo 11 do PIDESC, ratifica a ideia de que o direito à moradia não se limita à existência de um lugar para habitação. Pelo contrário, o órgão da Organização das Nações Unidas afirma que tal direito não pode ser aplicado de forma restritiva, tampouco interpretado como sendo um simples teto sobre a cabeça do indivíduo. A moradia deve ser encarada como uma forma de garantir a vida, segurança, paz e dignidade da pessoa, estando intimamente ligada com a fruição de diversos outros direitos humanos. O Comitê continua sua análise passando a elencar quais os aspectos devem ser considerados para que a moradia possa se tornar adequada, chegando à conclusão de que os seguintes requisitos devem ser observados: (i) segurança legal da posse; (ii) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; (iii) custo acessível; (iv) habitabilidade; (v) acessibilidade; (vi) localização; e (vii) adequação cultural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

Dos critérios analisados pelo Comitê instituído pelo PIDESC para a garantia do direito à moradia adequada, no contexto urbano, destaca-se a localização como um dos elementos listados. Isso porque não basta a estrutura da própria moradia para que se afirme que o direito está garantido. É necessário que a localização disponibilize o acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, creches, escolas e demais serviços públicos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDADES, 1991).

A partir dessa definição de direito à moradia, é preciso verificar a aplicabilidade de tal direito dentro de grandes centros urbanos e, em que profundidade este garante o acesso à urbe no Brasil. É sabido que, em que pese essa previsão constitucional, não há garantia pelo Poder Público deste direito que, em última análise, também implica na própria dignidade humana.

Ocorre que este direito fundamental não vem sendo concretizado, pela ausência de atuação do Poder Público, que pouco investe neste grave problema social. Este tem sido um grande desafio para os Estados. Diante desta problemática, muitas pessoas, por não terem onde morar, acabam buscando moradias irregulares para formar ali seu lar. O número de pessoas que vive em situação de rua é elevadíssimo.

De acordo com dados relativamente recentes apresentados pelo IBGE, o Brasil tem mais de 5 milhões de moradias irregulares. De todos os domicílios ocupados por brasileiros, 7/8% correspondem a moradias irregulares, caracterizadas por padrão urbanístico irregular, com carência de serviços essenciais. São denominadas de comunidades, invasões, grotas, favelas, vilas, loteamentos irregulares, mocambos ou palafitas. (DEZEM; LOPES, 2021, p. 420).

No início do século XX, em decorrência da industrialização, os locais urbanos foram o foco da população, principalmente da classe trabalhadora que buscava oportunidades de emprego. A rápida migração de pessoas para os grandes centros urbanos tornou impossível que se impedisse o crescimento desordenado da cidade, sendo as políticas públicas habitacionais da época pouco eficientes para garantir o acesso à moradia adequada e regularizada (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

Este crescimento desenfreado e a constante luta por espaços urbanos evidencia a desigualdade social na cidade levando a um processo de segregação em desfavor da população de baixa renda e, ao mesmo tempo, uma elevação da concentração de riquezas em favor daqueles economicamente mais favorecidos (COSTA, 2014). Observe-se que a soma de pessoas residentes em favelas e em loteamentos irregulares no início da década chega a ser quase metade da população nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro (MARICATO, 1999).

Na segunda fase [do histórico habitacional brasileiro], de 1986 a 2003, o país apresentou um aprofundamento substantivo da pobreza urbana e o crescimento do déficit ligado à habitação. Os dados do crescimento no número de moradores em favelas justificam esse cenário. Em 1970, apenas 1% da população da cidade de São Paulo vivia em favelas. Em 2000, esta população saltou para nada menos que 20%. Em outras capitais, o quadro é mais pungente: (a) 33% em Salvador; (b) 40% em Recife; (c) 40% no Rio e; (d) 50% em Belém. Apenas entre 1991 e 2000, a população moradora em favelas cresceu 84% no país, enquanto a população geral teve um incremento de apenas 15,7% (SILVA *et al.*, 2021, p. 5).

É na cidade, contudo, que é possível analisar com clareza a pluralidade de classes, ideias e interesses que, frequentemente, se chocam e geram conflitos. Essa troca de experiências é tratada por Lefebvre (2001) como um aspecto natural da democracia, de forma que a urbe, como centro de relações sociais e políticas, intensifica o próprio regime democrático e, por essa razão, deve ser usufruída por todos, independentemente de classe social. Entretanto, na prática, em decorrência dos mesmos aspectos históricos que fizeram surgir o crescimento urbano de forma não ordenada no Brasil, as cidades passaram de um ideal democrático a verdadeiros núcleos estruturais antidemocráticos, na medida em que aqueles que menos dispõem são jogados à periferia ou segregados das oportunidades que a própria cidade oferece (COSTA, 2014).

É neste contexto de conflitos e exclusão social que se começa a desenvolver o direito à cidade como intrínseco ao direito à moradia, mas, ao mesmo tempo, mais amplo do que aquele. O direito à cidade é compreendido não somente como o direito a viver em um centro urbano, mas como o direito à participação democrática nesse mesmo local de habitação, com usufruto dos serviços e facilidades que lhe são propiciados. Conforme Lefebvre (2001, p. 117-118):

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. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. O que pressupõe uma teoria integral da cidade e da sociedade urbana que utilize os recursos da ciência e da arte. Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou o suporte social dessa realização. Aqui ainda, como há um século, ela nega e contesta, unicamente com sua presença, a estratégia de classe dirigida contra ela. Como há um século, ainda que em novas condições, ela reúne os interesses (aqueles que superam o imediato e o superficial) de toda a sociedade, e inicialmente de todos aqueles que habitam. Os moradores do Olimpo e a nova aristocracia burguesa (quem o ignora?) não habitam mais. [grifos do autor]

Portanto, o direito à cidade surge como direito social e, ao mesmo tempo, como direito coletivo das classes economicamente inferiores, servindo como instrumento de resistência e participação democrática. Por essa razão, a cidade passa a ser observada e estudada não apenas como um local de moradia, mas como um espaço de exercício de diversos outros direitos. Paradoxalmente, esse mesmo espaço evidencia a desigualdade social e joga luz à ausência de garantia de direitos para esses grupos vulnerabilizados. A

solução seria, então, o reconhecimento do direito à cidade, com sua consequente democratização, a fim de que o processo de urbanização e transformação de espaços considerem os diferentes níveis de posição social e as diferentes reivindicações dos grupos existentes nos centros urbanos (HARVEY, 2017).

O direito à cidade permeia, ainda, a noção de cidadania ligada ao próprio local de moradia do indivíduo.

O cidadão e a cidadã só são concebíveis como sujeitos politicamente atuantes se existirem problemas e espaços públicos. Se, ao invés disso, os centros das cidades fossem cedidos somente aos interesses econômicos, aquilo que – também para esses últimos – torna os centros atrativos, a saber, uma vida urbana atraente e culturalmente diversificada, em breve desapareceria. Esterilidade e monotonia marcariam, então, a imagem da cidade no futuro. Hoje, porém, existem empresas que realocam suas sedes para centros de cidades, pois assim se tornam mais atrativas como empregadoras para a força de trabalho especializada que desesperadamente buscam (MAGNIN, 2021, p. 177).

E, sabendo que a cidade é o campo ideal para o exercício da democracia e disputa de espaços ideológicos, de forma que é possível se observar a heterogeneidade de seus habitantes, não há lugar melhor, de igual maneira, à garantia de direitos humanos através de hermenêutica diatópica, conforme as lições de Boaventura de Sousa Santos. Mais especificamente, de acordo com a teoria da hermenêutica diatópica, os direitos humanos só são passíveis de verificação na existência de um verdadeiro diálogo intercultural, ou seja, no relacionamento de culturas e universos completamente distintos, a fim de que não haja imposição de visões sobre direitos e deveres entre tais culturas, mas o reconhecimento da incompletude cultural de toda e qualquer comunidade (SANTOS, 1997).

Ao mesmo tempo, a hermenêutica diatópica só é possível caso exista contato entre membros de culturas diferentes, a fim de que haja evolução no pensamento através de trocas mútuas de experiências entre os indivíduos (SANTOS, 1997). A urbe se mostra, assim, cenário perfeito para que a teoria multicultural dos direitos humanos possa ser colocada em prática. Para que isso ocorra, contudo, é necessário que comunidades de culturas e classes sociais diferentes possam ter a oportunidade de se manter na cidade.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, trouxe diversos instrumentos capazes de efetivar o direito à permanência em centros urbanos. A mesma lei elenca como diretriz o direito à cidade sustentável, compreendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento

ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Da mesma forma, garante o direito à gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas de diversos segmentos da comunidade. Em seu artigo 1º, o Estatuto da Cidade regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos. Percebe-se, assim, que a legislação que regulamenta os espaços urbanos no Brasil vai ao encontro do direito à cidade da forma como pensado por Lefebvre, bem como se aproxima daqueles requisitos dispostos pelo Comitê da ONU instituído no PIDESC.

A própria Constituição Federal, ao prever um capítulo específico sobre a política urbana brasileira, trazendo mecanismos de controle do abuso da propriedade urbana, acaba por endossar a existência de um direito à cidade, apesar de não o fazer expressamente. Importante ressaltar, contudo, que pesquisas demonstram a não utilização de diversos instrumentos garantidores do direito à cidade pelo Estado, em que pese a existência de imóveis descumpridores de sua função social localizados em grandes centros urbanos (MAGALHÃES; RIBEIRO, 2016).

Ou seja, a lei incorporou o direito à cidade de forma expressa, trazendo ao ordenamento jurídico brasileiro uma concepção mais ampla do que o direito à moradia, com o nítido objetivo de garantir a democratização do espaço urbano principalmente em favor dos mais pobres.

3.1. O Fenômeno da Gentrificação nos Grandes Centros Urbanos

A gentrificação é um fenômeno social observado em grandes centros urbanos e que consiste na expulsão silenciosa e não ordenada de habitantes de classes sociais baixas de regiões mais desenvolvidas para, geralmente, regiões periféricas. A gentrificação ocorre, em geral, quando há melhorias estruturais em determinada região da cidade, trazendo, como consequência, um aumento no valor das habitações e no preço médio de vida dos habitantes. As melhorias que causam a gentrificação costumam ocorrer em centros urbanos históricos, com a ocupação dessas regiões pela classe média ou alta, deslocando aqueles de classe baixa que antes ali viviam. Os investimentos para a elevação do status social não ocorre somente nas propriedades do centro urbana, mas também em toda a área afetada pelo fenômeno, incluindo o comércio, serviços públicos, equipamentos sociais etc. (BATALLER, 2000)

O termo gentrificação é atribuído a R. Glass e vem da expressão *gentry* utilizada para se referir à classe média-alta inglesa das áreas rurais, já que possuíam residência tanto no campo, quanto na cidade. Apesar de ser o termo mais utilizado, além da gentrificação, outras expressões são usadas para definir o mesmo fenômeno, tais como *brownstoning*, *whitepainting* ou aristocratização (BATALLER, 2000).

Apesar de ser um acontecimento tipicamente urbano, a gentrificação não é atual. Smith (2015) demonstra que no século XIX já existia uma tendência de reestruturação da cidade, com centros dominados pelos profissionais executivos com funções financeiras e administrativas e construções de casas de classes média e alta. O mesmo autor observa que, juntamente com tal transformação, os serviços públicos típicos dessas classes também foram trazidos aos centros, tais como restaurantes, hotéis, cinemas e opções culturais. Com isso, houve um deslocamento da classe trabalhadora, empurrada para os subúrbios e periferias. Em 1872, Engels já estabelecia uma relação entre a questão da habitação e a industrialização, relatando as condições precárias de vida dos trabalhadores (GOMES, 2005).

Apesar da existência de um padrão de deslocamento forçado da classe baixa para regiões periféricas em razão do aumento de melhorias e custo de vida nas regiões centrais, a gentrificação ocorre de forma diferente ao redor do mundo, variando de acordo com o centro urbano estudado (FURTADO, 2014). No Brasil, o processo de gentrificação remonta à abolição da escravidão e a industrialização em massa que atraem os antigos trabalhadores da lavoura para os centros urbanos. Com o êxodo de trabalhadores, o cortiço passa a ser a opção mais rentável para os novos habitantes do centro, bem como aos próprios proprietários que especulavam a única opção de moradia por grande parte da população.

Nesse mesmo momento, ganha espaço uma política urbana da então capital do Brasil, o Rio de Janeiro, que possuía o escopo de intervenção estatal para a renovação e higienização da cidade. Tal movimento trouxe uma falsa justificativa sanitária para colocar fim aos cortiços e, conseqüentemente, expulsar seus moradores. Durante a Ditadura Militar, foi mantida uma fracassada política de remoção compulsória, porém, voltada principalmente à erradicação das favelas do Rio de Janeiro (GOMES, 2005).

Atualmente, contudo, as características da cidade impedem que a gentrificação seja identificada com clareza. Se, por um lado, sabemos que existe especulação imobiliária e que as políticas de habitação em centros urbanos são evidentemente insuficientes para atender a população mais pobre, por outro, as classes sociais urbanas

não são tão bem distinguíveis. A desorganização da urbe acaba criando uma falsa percepção de homogeneidade de seus habitantes, quando, na verdade, as práticas sociais e modos de vida são heterogêneos. Assim, o processo de gentrificação moderno se encontra em um contexto de mudança social e econômica, criando uma verdadeira nova classe média em distinção àquele conceito tradicional (MENDES, 2011).

Esse processo, apesar de identificável, é complexo e envolve não somente a pressão para remoção da população indesejada do espaço urbano, como também interesses econômicos e delimitação territorial cada vez mais nítidas entre classes sociais diferentes.

Hoje, o vínculo entre o desenvolvimento econômico e geográfico persiste, conferindo à imagem de fronteira sua atualidade, mas a forma deste vínculo é bem diferente. No que diz respeito à base espacial, a expansão econômica ocorre hoje não por meio da expansão geográfica absoluta, mas pela diferenciação interna do espaço geográfico. A produção atual do espaço ou do desenvolvimento geográfico é, portanto, um processo acentuadamente desigual. A gentrificação, a renovação urbana e o mais amplo e complexo processo de reestruturação urbana são todos parte da diferenciação do espaço geográfico na escala urbana; e, embora estes processos tenham sua origem em um período anterior à atual crise econômica mundial, sua função hoje é reservar uma pequena parte do substrato geográfico para um futuro período de expansão. E assim como no caso da fronteira original, a mitologia afirma ser a gentrificação um processo liderado por pioneiros e proprietários individuais cujo suor, ousadia e visão estão preparando o caminho para aqueles, entre nós, que são mais temerosos. Mas mesmo que ignoremos a renovação urbana e o redesenvolvimento comercial, administrativo e recreacional que vem ocorrendo, e concentremo-nos apenas na reabilitação residencial, é patente o fato de que, onde quer que os “pioneiros urbanos” se aventurem, os bancos, as incorporadoras, o Estado e outros atores econômicos coletivos geralmente chegam antes. (SMITH, 2007, p. 17-18)

Portanto, o processo de gentrificação não acontece necessariamente de forma natural, sendo impulsionado por interesses econômicos e, muitas vezes, defendido e incentivado pelo próprio Estado. Acontece que a gentrificação acaba por violar direitos humanos básicos. Como vimos, o direito à cidade deve servir como parâmetro para as políticas habitacionais urbanas, já que previsto no ordenamento jurídico brasileiro e sustentado tanto pela Constituição Federal, quanto por tratados internacionais de direitos humanos.

A moradia adequada nos centros urbanos pressupõe o acesso a serviços públicos básicos e a segurança jurídica da posse. Apesar disso, a gentrificação faz com que, naturalmente, o direito à cidade seja ignorado tanto pelo Poder Público, quanto por agentes privados interessados na especulação imobiliária. Indo além, Moretti e Araújo (2017, p. 65) afirma haver verdadeira parceria entre as empresas privadas e os governos

locais a fim de que o processo de gentrificação exista e a cidade se transforme em um local mais esteticamente agradável e atrativa ao turismo e negócios.

Tal fenômeno só é possível graças ao próprio sistema capitalista que rebaixa as relações sociais e a própria vida social a coisas, de modo que o próprio vínculo social se transforme em algo com valor de mercadoria (PACHUKANIS, 1977). A conclusão não poderia ser outra na medida em que a gentrificação escancara verdadeira preferência pelo lucro dos detentores do poder em detrimento do direito à moradia e à cidade das populações mais vulneráveis.

Na medida em que a gentrificação afasta a população mais pobre do acesso democrático à cidade, não se pode falar que direitos humanos são respeitados. Esse modelo excludente de segregação geográfica no Brasil não é suprido pelas políticas públicas habitacionais existentes (COUTINHO *et. al.*, 2014). A maioria dos programas de moradia incentivados pelo Poder Público afasta os moradores do centro urbano e apresenta limitações que, por vezes, não são atrativas aos trabalhadores do centro da cidade, além de pouco oferecer quanto a estruturas físicas adequadas. Não raro, conjuntos habitacionais causam, inclusive, desconforto ambiental, falta de autoestima e sentimento de não pertencimento, podendo gerar conflitos no seio da comunidade (LAY; REIS, 2002).

Assim, em face de uma violação de direito, cabe saber quais instrumentos jurídicos são capazes de corrigir e impedir a gentrificação e esses mesmos instrumentos são suficientes para que o problema seja tratado e, eventualmente, resolvido.

3.2. Instrumentos Jurídicos de Limitação à Gentrificação

Sendo a gentrificação fenômeno social violador do direito à cidade, cabe ao Direito a tarefa de estabelecer instrumentos jurídicos capazes de tutelar, na medida do possível, o bem jurídico protegido pela norma. Nesse aspecto, a proteção do direito à cidade passa pela necessária garantia de segurança jurídica da posse, nos termos propostos pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, onde o Estado deve garantir a todos, certo grau de segurança da posse, com a devida proteção legal contra despejos forçados e outras ameaças, independentemente da ausência de propriedade sobre o bem e do tipo de posse exercida (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

A Constituição Federal elenca a propriedade como direito fundamental. Historicamente, a propriedade privada já detinha caráter de direito humano, cabendo ao

Estado garantir sua proteção (COMPARATO, 2000). Contudo, no inciso seguinte, a CF vincula o exercício da propriedade à sua função social, repetindo esse mesmo princípio em seu artigo 170, inciso III, quando trata da ordem econômica e financeira. O Código Civil também preconiza o princípio quando impõe que o direito de propriedade seja exercido de acordo com as finalidades econômicas e sociais, privilegiando o coletivo em detrimento do individual.

Nesse sentido, o princípio da função social da propriedade impõe um verdadeiro dever (função social) ao titular de um direito fundamental (direito de propriedade), sendo comando imperativo, de eficácia plena e de ordem pública, originado do próprio texto constitucional (DIDIER JÚNIOR, 2008). O princípio obriga que o titular do domínio justifique o exercício devido de seu direito, compatibilizando a ideia de propriedade típica de um sistema capitalista com a democracia social sustentada pela Constituição Federal (SCHREIBER, 2001).

A partir desse pressuposto, é necessário que os instrumentos que garantem o direito à cidade frente à gentrificação sejam analisados de acordo com o princípio constitucional da função social da propriedade. Assim, passamos à análise dos meios jurídicos que possam, eventualmente, permitir a permanência de um habitante no centro urbano da cidade, em resistência ao processo de gentrificação.

O Código Civil tenta estabelecer proteção à posse através de dispositivos que limitam o exercício da própria propriedade em favor daquele que exerce a posse. Um dos instrumentos mais conhecidos é a usucapião, modalidade de aquisição da propriedade de bens móveis ou imóveis pelo exercício da posse pacífica pelo período fixado em lei. O prazo varia de acordo com diversos fatores, tais como: a existência de justo título; a existência de boa-fé; a realização de obras que valorizem a propriedade; a utilização da propriedade para fins familiares; entre outros (SCHAEFER, 2004). Porém, é a própria Constituição que define uma espécie particular de usucapião capaz de se concretizar tão somente em áreas urbanas.

A usucapião especial urbana é prevista no artigo 183 da Constituição Federal e replicada tanto no Código Civil, quanto no Estatuto da Cidade. Essa modalidade em especial exige que a área objeto da usucapião não ultrapasse duzentos e cinquenta metros quadrados, que interessado a possua por ao menos cinco anos e que o imóvel seja utilizado para moradia própria ou de sua família. Existe, ainda, um requisito negativo, sendo que o requerente não pode possuir outro imóvel.

Acontece que, apesar de ser importante instrumento individual de aquisição da propriedade urbana, garantindo segurança jurídica contra tentativas de reintegração, é certo que a usucapião não atende os anseios da população que sofre com a gentrificação, uma vez que esta atinge comunidades inteiras de maneira, muitas vezes, não explícita.

Assim, instrumentos coletivos de proteção da posse e propriedade são mais eficazes na democratização do espaço urbano. O Estatuto da Cidade, atento a esta realidade de necessidade de garantia de segurança coletiva da posse, por bem, criou modalidade de usucapião, conhecida como especial urbana coletiva. A lei, então, trouxe praticamente os mesmos requisitos da usucapião constitucional aos núcleos urbanos informais, garantindo a propriedade de forma coletiva. Com a consolidação da propriedade em nome da comunidade, torna-se possível a melhoria da área de acordo com os interesses dos próprios moradores, dispondo o grupo de maior estabilidade e proteção jurídica contra pressões econômicas externas.

Por outro lado, os requisitos para a declaração de usucapião não são atendidos por todos os grupos que têm seu direito à cidade ameaçado. Assim, a lei cria outro instrumento capaz de atender ao menos parte da população urbana que precisa ter segurança jurídica de sua posse. Trata-se da regularização fundiária urbana através de dois instrumentos próprios previstos na Lei nº 13.446/2017: a legitimação fundiária e a legitimação de posse.

Quanto à legitimação fundiária, esta é considerada pela lei como direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público a quem possui área privada ou detém área pública com destinação urbana em núcleos informais consolidados até o dia 22 de dezembro de 2016. Já a legitimação de posse garante o reconhecimento por parte do Poder Público da posse exercida em determinada área urbana, com identificação de seus ocupantes, a natureza da posse e o tempo de ocupação, convertendo-se, posteriormente, em direito real de propriedade.

Judicialmente, também é possível o reconhecimento de propriedade de uma coletividade através de do que a doutrina chama de desapropriação judicial. O Código Civil afirma que o proprietário pode ser privado do domínio da coisa se o imóvel constituir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé de elevado número de pessoas por mais de cinco anos e se essas mesmas pessoas realizaram obras e serviços de interesse social e econômico relevante. Essa desapropriação imposta pelo Poder Judiciário está relacionada à concretização do direito humano à cidade e deve ser encarada como verdadeira política pública estabelecida pelo legislador ordinário (CARNEIRO, 2008).

Portanto, em que pese a dificuldade na identificação e limitação à gentrificação, é certo que o próprio Direito deve servir como limite ao fenômeno urbano, tendo em vista a existência de instrumentos próprios capazes de, ao menos, estabelecer maior segurança jurídica às comunidades que ocupam espaços urbanos informais. Mais do que garantir a moradia adequada, esses institutos jurídicos visam a imposição do direito à cidade contra tentativas de expulsão de classes mais baixas a regiões periféricas da cidade.

3.3. O Direito à Cidade e a Função Social da Posse como Fundamentos Jurídicos para Resolução de Conflitos

O ordenamento jurídico brasileiro prevê o direito à cidade. Em que pese a inexistência de previsão expressa na Constituição Federal, como visto, interpretações de órgãos internacionais de proteção sobre o direito à moradia adequada demonstram que o direito à cidade tem características típicas de direitos humanos. Soma-se a isto o fato de que a Constituição Federal prevê capítulo específico que regulamenta a ordem urbana brasileira e suas políticas públicas, garantindo a função social da propriedade como princípio de observância obrigatória por parte do Poder Público.

Segundo Pereira e Alencar (2018, p. 131):

A propriedade passou a ter seu uso condicionado ao bem-estar social e ambiental, visando, sobretudo, a satisfação de componentes concernentes ao direito às cidades sustentáveis como o direito à moradia digna, o acesso à terra urbana, à infra-estrutura urbana, à saúde, educação, ao meio ambiente, ao transporte e aos serviços públicos, ao saneamento ambiental, ao trabalho, a cultura e ao lazer, viabilizando, assim, a concretização de parâmetros de justiça social. Verifica-se, portanto, que a propriedade urbana deve ser vista por uma ótica social, e não mais privada e egoísta.

O direito à cidade nesse contexto se mostra muito maior do que o direito à moradia, na medida em que não se esgota na garantia de um teto sobre a cabeça do cidadão. Para que o direito à cidade seja garantido, é preciso que a moradia abranja condições dignas de vida e acesso a serviços públicos básicos. De acordo com essa perspectiva, o espaço urbano se é tido como um organismo vivo composto por diversas classes sociais e representa um núcleo representativo da própria democracia.

Nesse contexto, tanto o direito à cidade como a função social da posse se mostram como fundamentos jurídicos importantes na resolução dos conflitos habitacionais coletivos urbanos. Segundo Luft:

Remoções forçadas de pessoas que vivem em situação de irregularidade fundiária é certamente um dos maiores problemas da moradia informal no mundo. Trata-se de uma prática historicamente comum no Brasil e que ganhou especial notoriedade nos últimos anos em função das remoções justificadas pelas obras realizadas para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas. As remoções de ocupações irregulares raramente se realizam a partir de uma intervenção planejada e discutida democraticamente. Transfere-se a pobreza de lugar, enquanto diferentes formas de violência são praticadas, laços comunitários e identidades culturais são destruídos e as famílias ficam em situação de permanente vulnerabilidade. [...] A segurança da posse é, portanto, um dos pilares da regularização fundiária, ela se prende à ideia da criação de um vínculo estável do morador com o bem de modo a evitar a ameaça de desalojo ou a efetiva expulsão. Este vínculo não significa, porém, propriedade. (LUFT, 2014, p. 132-133).

Importante destacar a legitimidade das ocupações e assentamentos informais urbanos como meio político de garantia da plena função social da propriedade. As ocupações, então, longe de poderem ser consideradas movimentos ilegítimos de reivindicação de propriedades urbanos, são ações coletivas utilizadas como ferramentas da luta por acesso à moradia e provocam o Poder Público a (re)avaliar às políticas urbanas locais (ARAGÃO; SORAGGI; CORRÊA, 2021). A reivindicação à moradia vai ao encontro, inclusive, do conceito de justiça distributiva, na medida em que pretende diminuir desigualdades sociais e econômicas dando acesso a melhores condições de vida e beneficiando membros da sociedade menos favorecidos. Explicitando o conceito de justiça distributiva de Rawls, Danner (2008, p. 4) assim leciona:

O objetivo de Rawls, nesse sentido, é bem claro: “as instituições devem organizar a cooperação social de um modo que favoreça os esforços construtivos”(JD, p. 34). Isso está implícito na cooperação social, pois entender a sociedade, por exemplo, como um sistema de mútua exploração ou aceitar que as instituições se transformem em instrumento de classe significa legitimar a violência política e econômica, bem como sua contrapartida, a violência e a injustiça social. É óbvio que muito poucos – talvez ninguém – defenderiam publicamente que a sociedade deve ser regulada pela lei do mais forte e do mais esperto, mas a prática política cotidiana das nossas sociedades democráticas demonstra que as lutas de classe e a legitimação da exploração econômica são seu objetivo fundamental, não obstante a intensa retórica das lideranças políticas e econômicas, embalada pelos programas midiáticos. A cooperação social implica, assim, necessariamente, a noção de cidadania igual, tanto no sentido de que o sistema político e econômico deve ser uma construção coletiva, de cidadãos livres e iguais, quanto no sentido de que ele deve possibilitar, por meio dos bens sociais primários, o desenvolvimento de todos. A inviolabilidade dos seres humanos e a sua igualdade, expressa na noção de cidadania igual, são os alicerces a partir dos quais o sistema político e econômico deve ser construído e a partir dos quais a cooperação social deve ser organizada. O mesmo vale para as políticas públicas. Uma concepção de justiça social, como é o caso da justiça como equidade, deve levar a sério essa ideia. Ora, uma sociedade marcada pela violência política e econômica (logo, por conflitos de classe) não pode garantir a cooperação social, mas sim a lei do mais forte e do mais esperto. Por isso, quando fala que as instituições devem organizar a cooperação social de um modo que favoreça os esforços

construtivos, Rawls parte do pressuposto que o desenvolvimento pleno de cada um de nós – e de todos nós coletivamente – só é possível por meio da cooperação social. Como pensar outra forma de sociabilidade exequível, se quisermos crer que a raça humana tem um futuro promissor, a não ser por meio da cooperação e do respeito mútuo? Mas, se percebermos que as instituições políticas e econômicas são corruptas e classistas, como é que vamos cooperar de boa-fé uns com os outros? Como é que, por exemplo, podemos “amar” um sistema político e econômico corrupto e classista? A cooperação social baseada no respeito mútuo e no benefício de todos é destruída quando o sistema político e econômico é injusto.

Ora, ocupações pacíficas somente ocorrem em imóveis que não cumprem sua função social. Se há, de um lado, uma legítima reivindicação do direito à moradia por determinado grupo social e, de outro, espaços habitáveis desocupados e infrutíferos, é certo que não há que se falar em justiça distributiva ou mesmo justiça social, tampouco em redução de desigualdades em favor da população mais vulnerável.

A partir desse aspecto de evidente vulnerabilidade da maioria das comunidades que estão em situação de habitação precária, a proteção da posse passa a ser de extrema importância social e jurídica. Isso porque, a ocupação irregular de imóveis é, em regra, a única opção para grande parte da população urbana.

A despeito das exigências constitucionais relativas ao cumprimento da função social da propriedade e à essencialidade do direito de moradia, as soluções judiciais aplicadas aos conflitos fundiários urbanos ainda costumam ignorar as particularidades públicas desses embates. As origens do litígio dificilmente são enfrentadas, o que acaba por gerar ainda mais passivos sociais e jurídicos, sobretudo nas cidades mais populosas. Ao promover o despejo forçado dos ocupantes, o judiciário tende a estimular o retorno à condição anterior ao conflito, que se caracteriza pela existência de inúmeros terrenos urbanos carentes de função social, rodeados por populações de sem teto que vêm em tais terrenos a única possibilidade de adquirir moradia. O despejo, por isso, costuma perpetuar a tensão existente entre as duas diferentes partes, e o conflito a qualquer momento retorna ao seio social (CARVALHO; RODRIGUES, 2015, p. 1754).

Portanto, dentro da perspectiva de garantia do direito fundamental à cidade e à habitação, é necessário que haja plena observância à função social da posse como forma de transformação do cenário atual de insegurança jurídica das comunidades mais vulnerabilizadas.

4. A CIDADE E SEUS CONFLITOS COLETIVOS

Em um primeiro momento, é de suma importância esclarecer que, para os fins do presente trabalho, conflito habitacional possui um sentido diferente de conflito fundiário. Isso porque o conflito fundiário, mais abrangente, é aquele relaciona a qualquer disputa de terras. Segundo o dicionário Michaelis (2021), o adjetivo fundiário se refere a terrenos ou imóveis ou bens de raiz. Ou seja, é aquilo que é agrário ou relacionado a terras. Assim, conflito fundiário urbano tem o sentido relacionado a todas aquelas disputas que envolvem o direito à posse ou propriedade de determinado bem imóvel no contexto urbano.

Contudo, o objetivo do presente trabalho é analisar tão somente aqueles em que o conflito leva à uma disputa referente à moradia e não somente à propriedade. Portanto, em que pese sejam todos os conflitos habitacionais também conflitos fundiários, nem todo conflito fundiário tem como fundamento o direito à habitação. De outro lado as expressões “remoção” e “reintegração” compulsórias não podem ser utilizadas como sinônimos. Enquanto a última expressão se refere estritamente ao procedimento específico previsto nos artigos 560 e seguintes do Código de Processo Civil, a primeira deve ser entendida em um contexto social mais amplo, como qualquer forma de expulsão de determinada comunidade de seu local de habitação, incluindo mandados de imissão na posse, esbulhos, expulsões administrativas ou mesmo privadas. Delimita-se, assim, o escopo do trabalho.

Partindo do pressuposto de que o Direito à Cidade existe em nosso ordenamento jurídico e que este mesmo direito decorre de princípios de direitos humanos fundamentais, passamos a analisar o conceito e as classificações de conflitos coletivos, e, em especial, aqueles que são objeto do presente estudo: os conflitos coletivos urbanos relacionados à habitação. Contudo, a definição de conflitos coletivos passa, necessariamente, pela compreensão do que são os direitos coletivos *lato sensu*.

Segundo Zavascki (2014), a fim trazer distinção entre espécies e categorias diferentes de direitos, o legislador resolveu, por bem, criar três categorias de direitos coletivos *lato sensu*: direitos difusos, direitos coletivos (*stricto sensu*) e direitos individuais homogêneos. Segundo o mesmo autor, o ordenamento jurídico separou os dois primeiros, que se prestam, de fato, à defesa de direitos coletivos *lato sensu*, dos direitos individuais homogêneos, que podem ser considerados solução processual

adequada à resolução de demandas que são apresentadas repetitivamente ao Poder Judiciário.

Nesse aspecto, enquanto os direitos difusos e coletivos são considerados direitos transindividuais, os individuais homogêneos não podem ser assim considerados. Sob um enfoque objetivo, os dois primeiros são indivisíveis, de forma que a lesão que os atinge necessariamente afetará todos os titulares de tal direito, enquanto que os individuais homogêneos podem ser divididos, com a possibilidade de satisfação da demanda de forma diferenciada para cada titular. Continua o autor explicando que a forma de defesa em juízo também é diferente em relação aos direitos difusos e coletivos. Enquanto estes são demandados em juízo sempre na forma de substituição processual, sendo que o sujeito processual não é o mesmo daquele da relação de direito material, as demandas relacionadas a direitos individuais homogêneos são defendidas, geralmente, por seu próprio titular (ZAVASCKI, 2014).

A mesma classificação foi adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro. O Código de Defesa do Consumidor, no parágrafo único de seu artigo 81, divide os direitos coletivos *lato sensu* em direitos difusos, coletivos (*stricto sensu*) e individuais homogêneos. Além de aplicar os conceitos de direitos (trans)individuais e (in)divisíveis para distingui-los, a lei classifica os direitos difusos como aqueles com titulares ligados por circunstâncias de fato. Os direitos coletivos, por sua vez, são aqueles com titulares ligados entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Por fim, os direitos individuais homogêneos são aqueles decorrentes de uma origem comum (BRASIL, 1990). Já Delgado (2000), leciona que é difuso aquele interesse que abrange número indeterminado de pessoas, enquanto o coletivo e os individuais homogêneos pertencem a categorias ou grupos determináveis.

Na prática, entretanto, essa divisão puramente teórica nem sempre é tão clara (ZAVASCKI, 2014). Muitas vezes, a diferenciação só é possível quando há a análise da demanda já ajuizada, tendo em vista que, em grande parte dos casos, a identificação do direito tutelado está atrelado ao pedido realizado no âmbito judicial. Inclusive, existe a possibilidade de tutela de mais de um tipo de direito coletivo *lato sensu* ao mesmo tempo, na mesma ação judicial (MAZZILI, 2019).

Com base nas classificações apresentadas, é possível conceituar os conflitos habitacionais urbanos como coletivos *stricto sensu* ou, excepcionalmente, difusos. Em regra, tais conflitos estão relacionados a direitos transindividuais, com categorias ou coletividades determináveis ou determinadas. Excepcionalmente, podem ser classificados

como direitos difusos, no caso em que a demanda discutida entre as partes possa envolver categorias indetermináveis ou, ainda, a sociedade como um todo. Como exemplo, pensemos em uma reintegração de posse contra uma coletividade que se estabeleceu em um local de proteção ambiental. Em que pese a lide esteja diretamente relacionada à posse do imóvel, a discussão deve passar, necessariamente, pela proteção ambiental da área ocupada, atingindo interesses ambientais de toda a sociedade.

Atualmente, porém, as classificações clássicas de direitos transindividuais, entendidos como sinônimos de direitos coletivos *lato sensu*, não são suficientes para definir ou distinguir conflitos complexos, tais como os conflitos fundiários.

A doutrina costuma referir que cabe ao legitimado coletivo pleitear a tutela do direito violado. Em inúmeros casos, essa definição não é problemática. Há litígios coletivos em que a pretensão é unívoca e de fácil apreensão pelo legitimado coletivo, acarretando uma decisão fácil para o juiz. São litígios coletivos simples. Mas há outros litígios coletivos, que serão aqui denominados complexos, em que nem a pretensão, nem a tutela jurisdicional a ser prestada, podem ser definidas de modo unívoco pelos envolvidos. Por exemplo, se um grupo de consumidores adquire um pacote de produto que deveria conter um quilograma, mas contém apenas novecentos gramas, há um litígio coletivo simples. Nessa situação, não é preciso grande esforço investigativo para definir que a pretensão do grupo lesado será a compensação pelos cem gramas faltantes. [...]

Muito diferente é a situação com a qual se defrontam os legitimados coletivos em casos atinentes, por exemplo, a conflitos socioambientais. Se uma coletividade é lesada pela construção de usina hidrelétrica que desloca pessoas, alaga terras de comunidades tradicionais, altera o curso do rio, interfere nas relações interpessoais dos moradores, abala a dinâmica socioeconômica da região, diminui a ictiofauna, modifica o trajeto das estradas, extingue espécies animais endêmicas, impede a realização de determinadas atividades produtivas e piora as condições de saneamento, está-se diante de uma miríade de pretensões coletivas que dificilmente serão unívocas e dificilmente serão de fácil apreensão pelo legitimado coletivo e pelo juiz. (VITORELLI, 2015b, p. 21).

A problemática apresentada é ainda mais profunda quando percebemos que as classificações dispostas em lei, especialmente no Código de Defesa do Consumidor, são silentes quanto à possibilidade de conflitos envolvendo mais de uma categoria de titulares de direitos coletivos. A lei parte do pressuposto de que apenas uma categoria estará em litígio envolvendo o mesmo interesse, o que não se mostra adequado à realidade de várias lides levadas ao Poder Judiciário. A doutrina acaba por classificar os interesses transindividuais de acordo com o grupo titular, sem explicar o conceito efetivo de “grupo”. Essa conceituação, portanto, acabou por tratar de modo semelhante conflitos coletivos diferentes, como mostra a realidade, dificultando o tratamento adequado de tais conflitos (VITORELLI, 2015b).

Atento a essa dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de classificação de alguns interesses transindividuais com base nos conceitos doutrinários clássicos e legais, Vitorelli (2015a) desenvolve nova tipologia para adequar a classificação destes interesses com base nos grupos e classes envolvidas e, em última análise, no próprio conflito analisado. O autor define litígios (ou conflitos) transindividuais como: (i) litígios de difusão global; (ii) litígios de difusão local; e (iii) litígios de difusão irradiada. Em breve suma, os litígios transindividuais de difusão global são aqueles em que a lesão ao direito tutelado não atinge diretamente direitos de uma pessoa, individualmente falando.

O grande exemplo de tais litígios são aqueles envolvendo direitos ambientais, em que não necessariamente haverá lesão a uma pessoa específica, mas à sociedade em geral. Essa classificação proposta por Vitorelli (2015a) é a mais próxima do que propõe a doutrina clássica e o próprio Código de Defesa do Consumidor. O interesse, portanto, é humano e não está relacionado a grupos e classes específicas, daí sua classificação como “global”. Continua o autor ao afirmar que todos são titulares de tais direitos, exceto aquele que causou a lesão em si. Assim, conclui-se que nesses litígios em específico, a conflituosidade existente é mínima, já que os indivíduos titulares do direito discutido são atingidos de maneira uniforme, mas sem interesse pessoal no conflito.

A segunda classificação utilizada pelo autor, litígios de difusão local, se relaciona especialmente com minorias, comunidades e grupos socialmente interligados. Dessa forma, é possível afirmar que, em razão de laços emocionais ou mesmo territoriais, existe certo consenso interno na própria comunidade quanto aos interesses em conflito. Como exemplo, o autor cita os povos indígenas, quilombolas ou tradicionais, além de outros grupos minoritários ligados por uma comunidade não necessariamente física, tais como classes de trabalhadores. Nesse caso, lesões a direitos desses grupos causam sérios danos, sendo o próprio grupo o titular do direito invocado. E mesmo que haja consequências a outras pessoas em razão da lesão sofrida pelo grupo, nos litígios de difusão local, é certo que os danos mais graves são causados à própria comunidade, não havendo se falar em difusão do dano a outros grupos ou mesmo à sociedade em geral.

Por fim, existem os litígios transindividuais de difusão irradiada (VITORELLI, 2015a). Estes, mais complexos na medida em que a lesão pode atingir interesses de comunidades e grupos sociais diferentes. Essas pessoas, portanto, não possuem a mesma perspectiva social sobre o problema colocado em debate, transformando o conflito em multipolar e, em certos casos, mutável.

Há inúmeros outros exemplos desse tipo de conflito, como a situação, exposta por Mancuso, da construção do sambódromo no Rio de Janeiro, alguns conflitos fundiários de grandes proporções, a transposição das águas do rio São Francisco, dentro outros. Em 2014, o Estado de São Paulo experimentou um conflito coletivo particularmente complexo quando, em razão da falta de chuvas, o poder público decidiu utilizar o chamado “volume morto” das represas que compõem o sistema de abastecimento de água da capital, opondo os interesses dos habitantes da cidade, que não queriam experimentar um racionamento de água, aos interesses ambientais de conservação dos mananciais. (VITORELLI, 2015a, p. 89-90)

Esses conflitos, portanto, são considerados de alta conflituosidade, sendo impossível se pensar em um resultado único. Aliás, muitas vezes, é possível que resultados antagônicos possam ser adotados por diferentes atores sociais ou processuais. E é justamente nesse ponto que a classificação adotada pelo referido autor é de suma importância para o presente trabalho, uma vez que os conflitos coletivos habitacionais urbanos tendem a envolver pluralidade de grupos com interesses distintos e, muitas vezes, conflitantes, podendo o litígio ser classificado como de difusão irradiada.

O modelo de desenvolvimento urbano brasileiro é produtor de dualidades e contrastes, tendo de um lado áreas valorizadas e dotadas de infraestrutura, serviços, grande oferta de empregos e concentração de renda, e, de outro, regiões com urbanização incompleta, carência de serviços e insegurança da posse. Esse cenário provoca inúmeras disputas entre segmentos sociais – população de baixa renda, classe média, comerciantes, mercado imobiliário, grupos econômicos etc. -, que reivindicam espaços para os usos de seu interesse. Essas disputas apresentam um forte componente fundiário, pois é a capacidade de acesso à terra que assegura as melhores oportunidades na cidade. (FROTA, 2015, p. 40)

Ressalte-se que a lide pode ser tão intensa e conflituosa que, em muitos casos, mais de uma ação coletiva é ajuizada, demonstrando de forma clara a difusão irradiada do litígio como classificada pelo autor. Como exemplo, TAVARES e SOUSA (2021, p. 137):

O caso trata de um assentamento informal vertical, construído por 32 famílias, que ocupam um prédio urbano localizado em área nobre da cidade de São Luís que, em razão de apresentar desconformidades urbanísticas e outros problemas relacionados à sua infraestrutura, foi alvo de pedido de interdição, e posterior demolição, por parte do Ministério Público, através da Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, em face do Município de São Luís, em ação ajuizada sob o rito cautelar [...] Ainda na análise dos elementos presentes, verifica-se, paradoxalmente, a postulação da Defensoria Pública do Maranhão em favor das famílias que lá residem, mediante o ajuizamento de ação civil pública [...] proposta para refrear a pretensão de interdição do Ministério Público de que a construção demonstrava riscos de desabamento. [...]

De outro lado, o Município de São Luís, demandado na “ação 2”, manifesta sua defesa, expressando sua lógica de gestão do território urbano, pela qual, em que pese reconhecer não haver risco de desabamento do prédio em questão, a premente necessidade de reparos para a efetiva habitabilidade da ocupação do Edifício Santa Luzia seria tarefa que competiria, dentro outros, aos moradores que lá se estabeleceram.

Estes argumentos, uma vez confrontados, clarificam posições políticas antagônicas, que, a partir de uma rede de funcionamento de poder, indubitavelmente, afetam o Poder Judiciário, quando este, uma vez provocado para solucionar o conflito em questão, posiciona-se como autor e receptor de instrumentos de acumulação de saber.

Em pesquisa realizada pelo Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça (SAULE JUNIOR; SARNO, 2013), são traçados novos conceitos de conflitos fundiários, levando-se em consideração, especialmente, o conflito coletivo identificável, latente, em que polos opostos estão em lide, e, de outro lado, o conflito existente implicitamente no próprio arcabouço jurídico e de políticas públicas que, em regra, é excludente. Para o primeiro, os autores classificam o conflito como estrito. Para o segundo, mais profundo e enraizado, os autores o classificam como amplo. É certo que o presente trabalho tem o foco nos conflitos coletivos estritos, considerando-se a análise de casos específicos que serão trazidos à discussão. Contudo, é importante destacar a existência dos conflitos coletivos habitacionais amplos e levar em consideração que mudanças estruturais são necessárias.

O Conflito Fundiário Amplo não se relaciona apenas com uma única situação específica, mas tem uma abrangência territorial que pode englobar vários bairros, ou regiões de uma cidade, um grande número de habitantes não identificáveis contendo uma somatória de situações de segregação social e territorial de repercussão simultânea em um mesmo intervalo temporal. Já o Conflito Fundiário Estrito diz respeito a um caso específico e nominável, no qual se identificam as partes claramente. (SAULE JUNIOR; SARNO, 2013, p. 30).

Essa profundidade dos conflitos amplos envolve a análise do modelo de políticas públicas urbanas aplicável ao caso, bem como suas falhas e acertos (FROTA, 2015).

Ressalte-se, contudo, que a classificação de conflitos estritos dos autores não está relacionada à identificação pormenorizada dos envolvidos. Pelo contrário, em vários conflitos é possível verificar a inexistência de identificação de cada pessoa interessada. Porém, é possível a existência de um recorte da comunidade afetada por eventual decisão judicial. Da mesma forma, é certo que esses conflitos envolvem uma coletividade que não necessariamente é identificada ou identificável. Em estudo realizado por Milano (2017), 52% dos processos analisados não individualizaram os réus de ações envolvendo conflitos coletivos urbanos. No polo passivo das ações, constavam nomenclaturas

genéricas como “invasores desconhecidos”, “ocupantes inominados”, entre outros. Essa dificuldade na identificação das eventuais pessoas diretamente interessadas na solução do conflito posto gera, de igual forma, dificuldade na classificação correta do conflito habitacional urbano.

Apesar da grande quantidade de lides relacionadas à posse coletiva de imóveis urbanos, não há legislação específica sobre o tema que conceitue um conflito urbano. O ato normativo que mais se aproxima de um conceito específico é a Resolução nº 87/2009 do Conselho Nacional das Cidades que, em seu artigo 3º, dispõe que conflitos fundiários urbanos são aqueles em que existe: (i) disputa pela posse ou propriedade de imóvel em zona urbana; (ii) alternativamente, impactos causados por empreendimentos públicos e privados; (iii) que envolvam famílias de baixa renda ou grupos socialmente vulneráveis; (iv) que esse grupo precise de proteção estatal para garantia do direito humano à moradia (BRASIL, 2010).

Interessante observar os requisitos elencados pelo referido órgão, na medida em que só são considerados conflitos fundiários urbanos aqueles que envolvem famílias de baixa renda ou grupos socialmente vulneráveis. Não à toa, uma vez que são justamente essas pessoas que vivem em insegurança jurídica e são forçadas a deixar seus respectivos lares em razão de conflitos envolvendo suas terras, caracterizando sua morada como verdadeiro urbanismo de risco (ROLNIK, 2000).

4.1. Os Instrumentos Processuais Aplicáveis aos Conflitos Habitacionais Coletivos Urbanos

Com base nas classificações e conceitos já trazidos, é necessário traçar um esboço sobre quais os instrumentos processuais previstos no ordenamento jurídico brasileiro são adequados ao processamento de conflitos habitacionais coletivos urbanos. Em um primeiro momento, é importante observar que o conjunto normativo brasileiro não possui uma única lei ou mesmo código que disponha sobre processo coletivo. Ao contrário de alguns outros ramos do direito, o ordenamento jurídico brasileiro prevê o que a doutrina especializada convencionou chamar de “microsistema” processual coletivo. Esse sistema interno é formado pelo conjunto de diversas leis esparsas, tais como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei da Ação Civil Pública (nº 7.347/1985), a Lei da Ação Popular (nº 4.717/1985), a Lei do Mandado de Segurança (nº 12.016/2009),

a Lei da Improbidade Administrativa (nº 8.429/1992/), o próprio Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), entre outras normas (MAZZILI, 2019).

Atualmente, existe um verdadeiro movimento para a codificação do processo coletivo brasileiro, destacando-se os projetos de lei elaborados pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), liderado pela professora Ada Pellegrini Grinover, e pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), liderado pelo professor Aluísio Gonçalves de Castro Mendes (AZEVEDO, 2012).

Especificamente quanto às ações que envolvem disputas sobre a terra urbana, outros pontos devem ser levados em consideração, para além dos tradicionais instrumentos processuais de defesa coletiva.

Em primeiro lugar, o atual Código de Processo Civil inovou ao prever procedimento específico para determinadas ações possessórias coletivas. Nos parágrafos de seu artigo 554, o diploma processual civil prevê que, em ação possessória em que figure no polo passivo um grande número de pessoas, serão citadas pessoalmente os ocupantes que forem encontrados no local. Os demais, deverão ser citados por edital. Ainda, há a necessidade de intimação do Ministério Público para atuar no processo como fiscal da lei e da Defensoria Pública caso a ação envolva pessoas em situação de hipossuficiência econômica, como visto, a grande maioria dos casos. Por fim, a mesma lei determina que o juiz dê ampla publicidade da existência da ação e de seus prazos processuais, podendo lançar mão, inclusive, de anúncios em jornal, rádios, cartazes no local, entre outros meios para que o maior número de pessoas interessadas possa ter ciência do litígio (BRASIL, 2015).

Apesar de tímidas, as alterações promovidas pelo Código de Processo Civil (CPC) nos procedimentos possessórios que envolvam comunidades inteiras demonstram uma preocupação do legislador em regulamentar a matéria.

Outra importante alteração trazida pelo CPC no procedimento das ações possessórias coletivas está prevista no artigo 565 e seus parágrafos. Ao dispor sobre liminares em ações possessórias, a lei faz nítida distinção entre ações individuais e coletivas quanto aos requisitos para sua concessão e consequente expedição de mandado de manutenção ou reintegração de posse. Enquanto para a concessão de liminar em ação possessória individual é necessário tão somente a instrução da petição inicial, com análise subjetiva pelo juiz, nas ações coletivas outros requisitos são necessários, além daqueles comuns às liminares e tutelas de urgência. O citado artigo 565 dispõe que a liminar somente será concedida no caso de posse nova, ou seja, caso o esbulho tenha ocorrido

antes de um ano e um dia. Ao contrário, no caso de posse velha, é necessário que, antes de apreciado o pedido de liminar, o juiz deverá designar audiência de mediação realizada em até 30 (trinta) dias.

A clara intenção do legislador é evitar que liminares, que têm como característica inerente a urgência, sejam proferidas contra uma coletividade em casos em que a posse está consolidada. Mas não é só. Continua o dispositivo a criar ainda mais limitações às liminares. Caso esta seja concedida e não seja executada no prazo de um ano, o juiz deverá designar, de igual forma, audiência de mediação. Ainda, o juiz deverá intimar para participação da referida audiência de mediação o Ministério Público, a Defensoria Pública – no caso de participação de pessoas hipossuficientes, bem como os órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estado, Distrito Federal ou Município, em que se situe a área objeto do litígio, a fim de que possam se manifestar sobre a possibilidade de solução para o conflito (BRASIL, 2015).

Percebe-se, assim, que em litígios possessórios coletivos, há tendência para que a solução do conflito se dê de forma pacífica. Isso se deve ao inerente trauma e impacto em direitos, principalmente naqueles considerados fundamentais e humanos, que remoções forçadas acarretam. Segundo Carvalho e Rodrigues (2015, p. 1675):

Não resta dúvida que as remoções forçadas são uma ameaça à concretização de uma diversidade de direitos humanos fundamentais [...], e isso se explica pelo fato dos direitos humanos serem indivisíveis e interrelacionados, principalmente em direito tão essencial como o de ter um lugar onde habitar. O próprio direito à cidade, enquanto potencialidade para viver a cidade e participar de seu projeto futuro, parte do princípio que o cidadão deve primeiro se estabilizar em um local, para que depois possa encarar a dinamicidade urbana. Sem a estabilidade, não se vive o dinâmico.

Entretanto, apesar de o próprio Código de Processo Civil utilizar-se da expressão “litígio coletivo” é evidente que o procedimento utilizado pela lei não é aquele previsto para a defesa de direitos coletivos *strictu sensu*, tampouco às tradicionais ações utilizadas no microsistema processual coletivo. Pelo contrário, no presente caso, a ação possessória é ajuizada contra a coletividade, determinada ou não, de pessoas.

No caso da principal ação utilizada para a defesa de direitos transindividuais, a ação civil pública, a coletividade se posiciona no polo ativo da ação, representada por um dos legitimados. Nos termos da Lei nº 7.347/1985, a ação civil pública poderá ser ajuizada para a responsabilização por danos causados ao meio-ambiente; consumidor; bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; ordem econômica;

ordem urbanística; honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; patrimônio público e social; e qualquer outro interesse difuso e coletivo. Para o ajuizamento da ação civil pública, são legitimados os seguintes entes: Ministério Público; Defensoria Pública; União, Estados, Distrito Federal e Municípios; autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista; e associações, desde que constituídas há pelo menos um ano e que incluam em suas finalidades institucionais a defesa do direito objeto de conflito (BRASIL, 1985).

Portanto, o atual sistema de ações coletivas foi pensado especialmente na defesa de direitos específicos de grupos de pessoas (ou mesmo de toda a sociedade), mas tão somente quando estas estiverem no polo ativo de ações tradicionalmente individuais. Podemos pensar na defesa de consumidores que adquirem um bem com defeito, caracterizando-se falha no produto (MAZZILI, 2005). Esse foi, inclusive, a ideia original de Mauro Cappelletti e Bryan Garth ao desenvolver importante estudo sobre o acesso à justiça. De acordo com os autores, a chamada segunda onda renovatória se refere à representação dos interesses difusos em juízo, abrindo-se o leque à população do acesso à justiça.

Interesses “difusos” são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Um exemplo bem simples pode mostrar por que essa situação cria especiais barreiras de acesso. Suponhamos que o governo autorize a construção de uma empresa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou nenhuma – terão qualquer interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. Presumindo-se que esses indivíduos tenham legitimação ativa (o que é frequentemente um problema), eles estão em posição análoga à do autor de uma pequena causa, para quem uma demanda judicial é anti-econômica. Um indivíduo, além disso, poderá receber apenas indenização de seus próprios prejuízos, porém não dos efetivamente causados pelo infrator à comunidade. Consequentemente, a demanda individual pode ser de todo ineficiente para obter o cumprimento da lei; o infrator pode não ser dissuadido de prosseguir em sua conduta (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 26-27).

Dessa forma, percebe-se que o sistema atualmente em vigor foi pensado na proteção de direitos de coletividades quando estas podem eventualmente ser autoras de processos coletivos e não rés. Nada impede, porém, de imaginarmos situação em que a defesa de direitos de uma comunidade passe pela utilização da ação civil pública, de forma que um dos legitimados busque, no âmbito de sua respectiva competência, a proteção de direitos

urbanísticos de determinado grupo. Aliás, conforme visto, a própria lei dispôs expressamente sobre a possibilidade de utilização de ação coletiva para a reparação de danos à ordem urbanística.

Todavia, para o estudo objeto do presente trabalho, conflitos coletivos habitacionais colocam, em regra, as comunidades afetadas no banco dos réus. Assim, o termo “litígio coletivo” do Código de Processo Civil, quando se refere às ações possessórias, não pode ser utilizado como sinônimo de “ação coletiva”. Cria-se assim, um novo conceito legal dentro dos direitos transindividuais.

Anteriormente à promulgação da nova lei processual, contudo, a doutrina já discorria sobre a possibilidade de existência de uma “ação coletiva passiva”. Mazzilli (2019) defende a impossibilidade da legitimidade passiva de uma coletividade sem disposição legal expressa. Por outro lado, parte da doutrina entende que a inexistência de disposição legal expressa não pode ser óbice à existência de ações coletivas passivas, entendendo-se como tal, uma espécie das ações coletivas comuns em que a coletividade se afigura no polo passivo da ação. Nesses termos, essa ação resta evidenciada em situações nas quais uma demanda se volta contra um grupo de réus titulares de uma situação jurídica específica, de forma que o núcleo da pretensão do autor se amolda ao próprio conceito de direitos difusos, coletivos (*strictu sensu*) ou individuais homogêneos (SARMENTO; ZAGANELLI; TRABA, 2020). Percebe-se, portanto, a proximidade do instituto disposto no CPC como “litígio coletivo” nas ações possessórias, das ações coletivas passivas, principalmente quando levamos em consideração a necessidade de intervenção do Ministério Público e da Defensoria Pública, ambos legitimados para a propositura da ação civil pública, mas que, no caso de ações possessórias, podem exercer o papel de defensores da coletividade que figura no polo passivo da ação.

Ainda, em que pese a importância das atualizações trazidas pelo atual CPC, outros instrumentos jurídico-processuais estão à disposição de comunidades em determinados casos que envolvem o direito a espaços urbanos, cabendo aos legitimados a atuação ativa para reconhecimento e defesa dos direitos do grupo.

A maior contribuição legal para a defesa de direitos urbanos foi a promulgação da Lei nº 10.257/2010, conhecida como o Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade inovou ao regulamentar um importante instrumento de efetivação da propriedade urbana: a usucapião especial coletiva. O instituto já era previsto no artigo 183 da Constituição Federal, porém, tão somente na sua modalidade individual. No texto constitucional, é necessário que o beneficiário da usucapião possua como sua área urbana de até duzentos

e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, utilizando o imóvel como moradia própria ou de sua família, não podendo ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

Inovando no ordenamento jurídico brasileiro, a legislação urbanística de 2001 criou uma modalidade coletiva da usucapião especial constitucional como instrumento de acesso à terra e regularização fundiária. Isso porque a informalidade nas habitações dos grandes centros urbanos acaba por criar instabilidade nas relações da própria cidade, sendo necessário que medidas de urbanização considerem a própria titulação da propriedade como forma de regularização fundiária plena (HOSHINO; COELHO, 2017). A usucapião especial urbana, portanto, é uma consequência da aplicação do direito fundamental à propriedade, bem como da função social que a deve permear. A nova previsão da modalidade coletiva da usucapião especial urbana pelo Estatuto da Cidade garante que esses mesmos direitos sejam aplicáveis às comunidades que ocupam núcleos informais e não individualizados em espaços urbanos.

Tão importante quanto ao instituto da usucapião coletiva trazida pelo Estatuto da Cidade, foram as disposições específicas quanto à legitimação extraordinária conferida às entidades da sociedade civil, conforme veremos.

4.2. Os Legitimados para a Defesa Coletiva em Conflitos Habitacionais Urbanos: As Organizações da Sociedade Civil e os Movimentos Sociais como Agentes de Defesa de Direitos Sociais na Cidade

Partindo do pressuposto já estudado no presente trabalho de que a questão fundiária e de moradia principalmente no contexto urbano é um problema grave a ser enfrentado não só no Brasil, mas na América Latina, passamos a discorrer sobre como a sociedade civil se movimentou para a garantia do direito à moradia e à cidade. Sendo o direito à moradia um direito mínimo à dignidade da pessoa humana, as pessoas que não têm condições de garanti tal direito através da propriedade muitas vezes se veem obrigadas a garantir a ocupação de espaços urbanos de maneira irregular e, muitas vezes, em locais inadequadas à moradia. A partir dessa falta de acesso à moradia adequada e, ainda mais, à concretização do direito à cidade, surgiram os movimentos sociais de luta pela moradia (FERREIRA, 2012).

No Brasil, movimentos populares, associações constituídas, pesquisadores, universidades, organizações políticas, organizações religiosas e diversos outros atores

não governamentais do Terceiro Setor têm sido de extrema relevância para o debate da política urbana. Destaque para o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), sucessor do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), em atividade desde 1987 e principal responsável pela pressão na política urbana na constituinte de 1988. É composto pela Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM; o Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM; a União Nacional por Moradia Popular – UNMP, a Central de Movimentos Populares – CMP; o Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB; a Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica – FENAE; a Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia – FISENGE; o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Instituto Pólis; a associação Terra de Direitos; a Cáritas Brasil; a Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; o Conselho Federal de Serviço Social, e diversos outros atores sociais relevantes para a formulação de políticas públicas no Brasil (SAULE JÚNIOR, 2005).

Grande parte dos avanços na legislação sobre habitação e urbanismo no Brasil se deu, justamente, em razão dos movimentos sociais que acompanharam e propuseram modificações responsáveis por garantir espaços, em especial, à população de baixa renda. Destaque para a inclusão na Constituição Federal do direito à moradia como direito fundamental no artigo 6º, através da Emenda Constitucional nº 26/2000, e a elaboração e promulgação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (FERREIRA, 2012).

Para os fins do presente estudo, a expressão “movimentos sociais” deve ser considerada como atores coletivos com objetivo específico e comum, no presente caso, a concretização do direito à moradia e/ou à cidade. Semelhantemente, Blikstad conceitua movimento social como um “ato coletivo estruturado em uma rede de relações, que compartilha de uma identidade coletiva e que em sua trajetória de luta – fundamentada sobre um projeto político” (BLIKSTAD, 2012, p. 58).

Em um significado muito próximo, Pedon (2013) conceitua movimentos sociais como aqueles de mobilização coletiva e caráter permanente e organizado que realiza por suas ações uma crítica à própria sociedade. Portanto, a expressão abrange qualquer tipo de movimento, com personalidade jurídica ou não, que atue coletivamente na defesa de um direito específico. Inclui-se, aqui, os coletivos, associações, fundações, grupos sociais, entre outros.

Segundo Neuhold (2016, p.19):

No final da década de 1970, com as pressões, reivindicações e conflitos resultantes de mobilizações sociais, conceitos como movimentos sociais e sociedade civil, direitos e cidadania, esfera pública e privada adquiriram força no vocabulário das ciências sociais brasileiras. As teorias e modelos que daí emergiram redefiniram contextos intelectuais e políticos, em esforços contínuos para analisar o processo de democratização do país. No decênio seguinte, os movimentos sociais foram tema de acalorados debates acadêmicos, em pesquisas orientadas, principalmente, para a análise das mobilizações e reivindicações populares urbanas. Eram estudos sobre o caráter classista e gerador de contradições urbanas do Estado, reconhecendo a potencialidade da organização da sociedade civil contra a tradição política autoritária. Continham ainda reflexões sobre as novas práticas de sociabilidade que transformavam o espaço da política e sobre a espontaneidade, autonomia e pluralidade dos movimentos populares

Esses grupos da sociedade civil, mesmo que despersonalizados, são de suma importância para a garantia de direitos. Como visto, vários deles foram diretamente responsáveis por avanços políticos e legislativos na garantia de direitos fundamentais em favor da população urbana hipossuficiente. Esse resultado bem sucedido só é possível graças à mobilização desses grupos, somada à influência de diversas outras condições, entre elas, a influência política, cenários favoráveis e contexto social (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016). Tal pressionamento contra os detentores de poder é estratégico para o alcance mais próximo possível de uma justiça social em favor dos mais vulneráveis.

Dessa maneira, a experiência de pesquisa nos permite apontar que: estratégias de enfrentamento às desigualdades e necessidade sociais construídas no âmbito coletivo, se apresentam como potentes ferramentas que favorecem a ampliação da consciência política dos sujeitos. E inferimos isso, justamente porque é no tempo real, permeado por encontros e desencontros que os/as trabalhadores e trabalhadoras sem teto vislumbram sentido à vida de privações, por exemplo, Uma vez que a luta (pelo direito à cidade, ao teto, ao lar) é a tradutora da revolta e da rebeldia silenciosa, antes enclausurada nos barracos de lona (OLIVEIRA, 2021, p. 140).

Segundo CUNHA (2013), os movimentos sociais se demonstraram atores essenciais para a defesa de direitos da população durante os grandes eventos ocorridos no Brasil e, em especial, no Rio de Janeiro, como a Copa do Mundo ou as Olimpíadas, que exigiam construção de diversas estruturas e ocasionaram a retirada compulsória de diversas famílias instaladas informalmente nos espaços escolhidos.

Da mesma forma, os movimentos sociais se mostram como importantes atores de controle de mandatos e políticas públicas, na medida em que fiscalizam de forma autônoma a discricionariedade e legalidade de atos do próprio Estado (RODRIGUES, 2000). Para além da condição de mero espectador das políticas públicas impostas pelo gestor estatal, esses atores sociais, fundados em princípios de justiça social e ampliação

do acesso à moradia adequada, acabaram conquistando um papel mais ativo, seja através da participação na elaboração de diretrizes relacionadas ao espaço urbano, seja por processos de verdadeira autogestão da política habitacional (FABIANI; MARTINS; ROMANINI, 2013).

Contudo, as formas de atuação desses movimentos não se limitam à luta social e política em defesa da garantia do direito à moradia. Pelo contrário, a partir de avanços legais, o ordenamento jurídico brasileiro confere legitimidade à sociedade civil de defender judicialmente os direitos da coletividade que representam.

Apesar da possibilidade de atuação de órgãos estatais em defesa da ordem urbana e dos direitos dos moradores da cidade, conforme visto, associações constituídas há pelo menos um ano podem lançar mão de ação coletiva em favor de determinada coletividade, respeitada a pertinência temática de sua atuação. Por sua vez, a associação deve ser considerada uma das entidades conceituadas pela própria lei como organizações da sociedade civil, conhecida doutrinariamente como as entidades do Terceiro Setor.

A Lei nº 13.019/2014 prevê como organização da sociedade civil, além das sociedades cooperativas e organizações religiosas, as entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam entre seus sócios, associados ou outros dirigentes, eventuais resultados, independentemente da nomenclatura dada a esse lucro excedente. Assim, para a lei, só pode ser considerada organização da sociedade civil aquela que aplique todo o valor arrecadado nas finalidades da própria organização.

Di Pietro (2012, p. 551) assim conceitua as entidades do Terceiro Setor:

Os teóricos da Reforma do Estado incluem essas entidades no que denominam de terceiro setor, assim entendido aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; esse terceiro setor coexiste com o primeiro setor, que é o Estado, e o segundo setor, que é o mercado. Na realidade, ele caracteriza-se por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos; precisamente pelo interesse público da atividade, recebe proteção e, em muitos casos, ajuda por parte do Estado, dentro da atividade de fomento; para receber essa ajuda, tem que atender a determinados requisitos impostos por lei que variam de um caso para outro; uma vez preenchidos os requisitos, a entidade recebe um título, como o de utilidade pública, o certificado de fins filantrópicos, a qualificação de organização social.

Portanto, adotando-se a classificação lecionada por Di Pietro, é possível concluir que as organizações da sociedade civil devidamente regularizadas e com personalidade jurídica inserem-se no conceito de entidades do Terceiro Setor e atuam ao lado do Estado para um objetivo específico e bem social. É possível perceber, também, que,

diferentemente dos movimentos sociais despersonalizados, as organizações da sociedade civil adquirem algumas vantagens e instrumentos diferentes na defesa de direitos. Por um lado, essas entidades têm a oportunidade de estabelecer parcerias com o Poder Público, desde que cumpra os requisitos necessários (Lei nº 13.019/2014), bem como qualificações específicas que garantem ajudas especiais, tais como a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790/1999) ou Organização Social (Lei nº 9.637/1998).

Contudo, mesmo que não haja qualificação conferida por ato do competente órgão do Poder Público, a simples personalização jurídica destas entidades de defesa do direito à moradia já garante maior amplitude nos instrumentos que podem ser utilizados. Além da já comentada possibilidade de ajuizamento de ações coletivas, é possível que organizações ou associações representativas de moradores intervenham em processos administrativos relacionados a regularização fundiária. O artigo 9º, incisos III e IV, da Lei nº 9.784/1999 prevê expressamente a possibilidade de organizações e associações legalmente constituídas figurem como terceiros em processos administrativos para a defesa de direitos coletivos ou difusos (BRASIL, 1999a).

Judicialmente, as mesmas entidades podem atuar como “*amici curie*” em processos que envolvam direitos relacionados à sua atuação finalísticas, desde que o juiz ou relator competente pelo caso entenda pela relevância da matéria, especificidade do tema objeto da demanda, repercussão social da controvérsia e, de outro lado, a representatividade adequada da organização ou sociedade a ser ouvida (BRASIL, 2015), entendida como tal um interesse institucional na causa e a possibilidade efetiva de se contribuir com a qualidade da decisão a ser proferida, observando-se a experiência na matéria levada ao Poder Judiciário (NEVES, 2016).

Especificamente quanto aos direitos relacionados à política urbana, essas organizações da sociedade civil possuem ainda maior poder de influência e intervenção. Isso porque o Estatuto da Cidade confere ferramentas adicionais para que associações representativas possam atuar judicial ou extrajudicialmente. Em um primeiro momento, o citado diploma prevê que associações representativas de vários seguimentos da sociedade participem ativamente do acompanhamento das políticas públicas urbanas adotadas pelo gestor público. Não à toa, a lei expressamente insere como diretriz geral a gestão democrática a ser obrigatoriamente observada pelo Estado na criação e execução de políticas públicas do espaço urbano.

A gestão democrática é garantida pelo Estatuto da Cidade por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (PEREIRA; ALENCAR, 2018, p. 139)

Mais especificamente, quando da elaboração do Plano Diretor da Cidade, os Poderes Executivo e Legislativo municipais são obrigados a publicizar a proposta, promovendo audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas. Em seu artigo 43, a mesma lei reforça a necessidade de uma gestão democrática, mais uma vez citando organizações da sociedade civil como atores essenciais à sua concretização, obrigando que os organismos gestores das regiões metropolitanas incluam a participação da sociedade civil em seus órgãos colegiados. Não menos importante foi a concretização da atuação, como substituta processual, na ação de usucapião especial urbana.

O Estatuto da Cidade, como forma de garantir a função social da propriedade urbana, criou nova espécie de usucapião, nomeada como especial coletiva urbana. Em seu artigo 10, a citada lei dispõe que os núcleos urbanos informais existentes e sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de ocupantes seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados podem ser coletivamente usucapidos, garantindo-se a propriedade aos então possuidores. Contudo, a nítida e já conhecida dificuldade na organização da comunidade inteira para eventual ajuizamento da ação de usucapião especial coletiva urbana demandou do legislador uma alternativa viável para a concretização desse direito, atribuindo às associações de moradores da comunidade interessada legitimidade para a propositura da ação.

Dessa forma, seja na atuação política, seja na representação administrativa ou judicial, a sociedade civil organizada se mostra como o ator mais importante na efetivação de políticas públicas urbanas e garantias de direitos na cidade.

4.3. A Possibilidade de Aplicação de Técnicas de Solução Adequada nos Conflitos Coletivos Habitacionais Urbanos

Quando um conflito coletivo é posto em julgamento, conforme visto, necessariamente tratamos do interesse de um grupo específico ou, em determinados

casos, da sociedade como um todo, quando estamos discutindo direitos difusos. Em conflitos individuais, o Código de Processo Civil é expresso ao privilegiar a solução consensual do conflito como meio de por fim ao litígio. Em seu artigo 3º, § 2º, o diploma processual dispõe que o Estado deverá promover, sempre que possível, a solução consensual do conflito.

No próximo parágrafo do mesmo artigo, a mesma lei afirma que os atores processuais, incluídos juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, devem estimular a conciliação e mediação, além de outros métodos de solução consensual, inclusive no curso do processo judicial. O atual Código de Processo Civil dispõe, ainda, de seção própria para dispor sobre a função de conciliadores e mediadores judiciais, entre os artigos 165 e 175. Da mesma forma, alterando o rito processual do antigo código, a referida lei inclui a audiência de conciliação ou mediação como etapa obrigatória no procedimento comum, devendo ser realizada logo após a propositura da ação (BRASIL, 2015).

Se torna evidente, portanto, a efetiva valorização e incentivo às formas adequadas de solução de conflitos baseadas no consenso, demonstrando a escolha do Estado-legislador quando da elaboração do atual Código de Processo Civil. Houve verdadeira criação de estrutura própria que permite maiores possibilidades de autocomposição (NEVES, 2016). Importante o destaque, também, da promulgação da Lei de Mediação (nº 13.140/2015) que, mais uma vez, ratifica a vontade do legislador em incentivar métodos não conflituosos de resolução de demandas.

De forma ainda mais clara, o Conselho Nacional de Justiça, por meio de sua Resolução nº 125/2010, impõe aos órgãos jurisdicionais, antes da solução por sentença, o oferecimento de outros meios de solução às partes, em especial os meios consensuais. A mesma resolução cria núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos nos Tribunais e regulamenta os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (BRASIL, 2010).

Se técnicas de solução adequadas de conflito são incentivadas em processos individuais, em processos coletivos a realidade não é a mesma. Como exemplo, a Lei da Ação Civil Pública, principal normativa sobre ações coletivas, pouco dispõe sobre a possibilidade de se firmar acordos em conflitos coletivos. Seu artigo 5º, § 6º, dispõe que os órgãos públicos legitimados podem tomar compromisso de ajustamento de conduta que terá a mesma força de título executivo extrajudicial. Como não podem dispor de interesses dos terceiros representados, o termo de ajustamento de conduta deve ser claro

no sentido de que haja reparação integral dos danos causados ou cessação da violação do direito violado.

Contudo, apesar da disposição no sentido de que apenas órgãos públicos pudessem transacionar em ações coletivas, o Supremo Tribunal Federal (STF) interpreta o dispositivo de forma ampla, tendo decidido pela possibilidade de que legitimados privados possam lançar mão da composição e firmar termos de ajustamento de condutas (TAC) no âmbito de ações coletivas. Segundo a decisão proferida no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 165, o STF deixou claro que os entes privados podem fazer tudo o que a lei não veda. No presente caso, portanto, na inexistência de proibitivo legal, é possível a realização de acordo em sede de ação civil pública, inclusive pelas associações legitimadas (BRASIL, 2020).

Importante ressaltar que parte da doutrina vê o TAC como sendo um negócio jurídico bilateral conciliatório, mas não transacionável.

Isso porque o espectro conciliatório se manifesta quanto aos aspectos adjacentes, ou seja, circunstâncias instrumentais ou periféricas da obrigação, sempre com a observância da proporcionalidade e da razoabilidade, para não se afetar o dever principal. Exemplifica com a possibilidade de os legitimados pactuarem acordos sobre o modo, o tempo ou o lugar do cumprimento da conduta para a reparação do dano coletivo causado (PINHO, 2018, p. 121).

Entretanto, não pode o TAC ser rígido o suficiente para constituir verdadeira sentença antecipada, sob pena de se esvaziar a própria finalidade do instituto. Ora, se assim o fosse, não haveria razão para que o réu em ação coletiva firmasse o termo quando eventual sentença disporia de forma idêntica. Assim, os órgãos legitimados devem ter autonomia na celebração dos acordos, a fim de que exista eficácia, evitando-se um prolongamento da ação coletiva, espécie processual que a experiência mostra não ser célere (PINHO, 2018). Por outro lado, é evidente que existem limites legais e constitucionais ao acordo firmado em ação coletiva. Podemos destacar a impossibilidade de violação ao princípio da inafastabilidade jurisdicional esculpido no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, principalmente o direito das pessoas ou grupo lesados pela ação de eventual réu da ação coletiva; e a impossibilidade de esvaziamento pelo acordo do núcleo do direito violado (PINHO; FARIAS, 2010).

A importância da resolução pacífica de litígios coletivos é ainda mais manifesta quando notamos que o Poder Judiciário não mais se adequa à realidade e necessidade social de instância de resolução de conflitos. Cada vez mais, demandas sociais não são

adequadamente atendidas pelo Poder Judiciário, seja pela mora processual, seja pela ineficácia de diversas decisões, principalmente aquelas que visam solucionar problemas estruturais, tais como os trazidos por demandas coletivas.

A respeito da tutela dos direitos decorrentes desta transformação da sociedade, que por excelência são transindividuais, ou seja, vão além da esfera individual, atingindo outros indivíduos que por vezes são indeterminados (direitos difusos), observa-se que os instrumentos processuais que se mostravam suficientes para a solução dos litígios havidos na sociedade liberal (de cunho individual), perdem sua funcionalidade. Considerando o estágio atual do constitucionalismo e o fato de que a Constituição de 1988 ser classificada como compromissária e dirigente, a consequência, diante da não resolução das questões no campo político, foi a busca pela intervenção judicial. Isto ocorre, como já analisado, pela deficiência jurisdicional, que, focado somente no indivíduo, não é capaz de dar respostas aos litígios envolvendo direitos difusos (GADENZ, 2014, p. 71).

O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH3), instituído pelo Decreto nº 7.037/2009 também dispõe sobre a utilização de técnicas consensuais nos conflitos fundiários. Em sua diretriz 17, relacionada à “promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos”, consta o objetivo estratégico que possui as seguintes ações programáticas: (i) criação de marco legal para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos; (ii) propositura de projeto de lei visando regulamentar o cumprimento de mandados de reintegração de posse ou correlatos, garantindo direitos humanos; (iii) promoção de diálogo com o Poder Judiciário para elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos coletivos fundiários urbanos e rurais; (iv) propositura de projeto de lei para institucionalizar a mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos (BRASIL, 2009).

Especificamente sobre a negociação em conflitos coletivos habitacionais, Bedicks (2017, p. 115) destaca as vantagens do uso de técnicas para a solução consensual:

A primeira vantagem que vemos na negociação dos conflitos fundiários é a possibilidade de poupar as partes dos riscos e dos custos que um longo processo judicial apresenta. Apesar de a legislação prever um procedimento célere, com a possibilidade de concessão de liminar de reintegração de posse (artigo 562 do Código de Processo Civil, antigo 928 do CPC/73), frequentemente os processos se prolongam por anos sem solução definitiva. Um dos motivos para essa prolongação são as dificuldades evidentes em se cumprir uma liminar com efeitos extremamente negativos para um grupo de pessoas vulneráveis.

Embora pensemos logo no proprietário de terra, é certo que a demora e os custos financeiros do processo afetam ambos os lados do conflito. A evidente insegurança na posse traz inúmeras consequências para as famílias ocupantes,

como a falta de investimento em melhoria nas condições de habitação, tanto pelas próprias famílias, que temem perder seus investimentos, como pelo poder público, que deixa de investir em infraestrutura na área.

Uma segunda vantagem que apontamos é a possibilidade de a negociação ir além dos limites de uma sentença judicial. Enquanto o juiz fica adstrito aos termos do processo, não podendo inovar em sua decisão, a solução consensual permite às partes contemplar interesses não aduzidos diretamente na ação. A regularização fundiária da área ocupada, por exemplo, extrapola os limites da lide de reintegração, mas poderia ser negociada livremente entre as partes.

Assim, a utilização de técnicas de solução adequada de conflitos não é somente possível, como também, aconselhável, em se tratando de direitos coletivos *lato sensu*. Entretanto, conforme já demonstrado, conflitos coletivos habitacionais fogem das regras dos conflitos coletivos comuns, principalmente quanto aos procedimentos e instrumentos processuais utilizados, o que dificulta a adoção dos meios tradicionais de solução. A própria utilização de TAC se torna dificultosa, seja porque não necessariamente o conflito será regido por uma ação civil pública, seja porque os interesses da comunidade atingida não necessariamente convergem com a ideia de direito do órgão público legitimado que eventualmente trata a questão. Nesse aspecto, a ideia de mediação deve ultrapassar o conceito de mera técnica de solução do conflito posto e ser vista como verdadeiro instrumento político de concretização de direitos sociais.

Os conflitos pela terra, em razão de suas causas de emergência (quando latentes) ou de surgimento, possuem natureza necessariamente coletiva. Como visto, de um lado estarão os moradores ou ocupantes de um ou mais imóveis, de outro lado estará o poder público e o(s) proprietário(s) particular(es). Nesse contexto, também têm sido construídos discursos voltados à resolução extra-estatal de conflitos entre “lados” que não possuem entre si vínculos anteriores ou equiparação de poder político e econômico. (CAFRUNE, 2010, p. 205)

Portanto, é necessário que exista espaços de interlocução com as comunidades atingidas, principalmente quanto ao conhecimento de seus direitos relacionados à função social da propriedade, com a devida assistência técnica, de forma que eventual acordo em ação discuta direitos coletivos urbanos não implique em violação de direitos sociais das pessoas interessadas. Não há toa existem normas internacionais e internas que tratam justamente do reconhecimento do direito à moradia adequada e vedações a abusos de particulares e do próprio poder público quando de remoções e reintegrações compulsórias (CAFRUNE, 2010).

Nesse mesmo sentido, ao elaborar estudo sobre a composição de conflitos fundiários no Município de Porto Alegre, Mello (2017) destaca a evolução do modelo adotado pelo Código de Processo Civil que se utiliza da audiência de conciliação mesmo

em processos fundiários multitudinários. Porém, o mesmo autor reafirma a necessidade de que haja pleno conhecimento das partes afetadas sobre seus próprios direitos, elogiando o modelo adotado pelo Tribunal de Justiça do Rio grande do Sul que possibilita maior autonomia e capacidade de resolução adequada e humanitária do conflito posto.

Soluções consensuais podem e devem ser utilizadas em conflitos coletivos habitacionais urbanos, contudo, a fim de que haja respeito a direitos inalienáveis, certas diretrizes devem ser seguidas pelos atores processuais.

4.4. Diretrizes para Manutenção de Direitos Fundamentais e Humanos em Conflitos Coletivos Habitacionais Urbanos

No Brasil, inexistente legislação federal que regule especificamente os conflitos habitacionais urbanos. Da mesma forma, não há legislação nacional que especifique garantias mínimas de comunidades atingidas por decisões judiciais que determinam reintegrações ou remoções compulsórias. Assim, cabe a outros órgãos regulamentar diretrizes a serem seguidas tanto pelo Poder Judiciário como por outros atores de conflitos habitacionais urbanos, em âmbito nacional e local.

No âmbito do então Ministério das Cidades, atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional, duas portarias merecem destaque. A primeira, nº 587/2008, dispõe sobre o procedimento de processos administrativos que envolvem a temática conflitos fundiários. A referida norma interna delega à Secretaria Nacional de Programas Urbanos a responsabilidade de articular dispositivos institucionais e de políticas públicas para a promoção da solução pacífica desses conflitos. A mesma secretaria fica responsável por monitorar eventuais acordos firmados, manter programas de capacitação de mediadores de conflitos fundiários urbanos, implementar campanhas públicas que previnam ou atenuem sua ocorrência, fomentar a cultura de negociação para soluções pacíficas de conflitos fundiários urbanos, entre outras funções (BRASIL, 2008).

A segunda portaria, também elaborada pelo antigo Ministério das Cidades, dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados em casos de deslocamentos forçados de famílias do seu local de moradia ou exercício econômico, em razão de programas executados pelo próprio Ministério. Em um primeiro momento, a portaria nº 317/2013, expressamente recomenda que remoções ou deslocamentos forçados sejam realizados tão somente em último caso. Ainda, no caso de impossibilidade de se adotar medida alternativa ao deslocamento das famílias, o Ministério das Cidades deve desenvolver

plano de reassentamento e medidas compensatórias, com participação obrigatória da comunidade atingida e mitigação do impacto causado pelo empreendimento (BRASIL, 2013).

O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), por sua vez, editou a Resolução nº 10/2018, dispondo sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. O CNDH é órgão consultivo do Poder Executivo Federal criado pela lei nº 12.986 de 2014, que tem como atribuição a promoção e defesa de direitos humanos por meio de ações preventivas e reparadoras. É composto por representantes de órgãos públicos (Secretaria de Direitos Humanos, Procuradoria-Geral da República, Deputados Federais, Senadores, entidade de magistrados, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Polícia Federal, Defensoria Pública da União) e representantes da sociedade civil (Ordem dos Advogados do Brasil, nove organizações da sociedade civil, e Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União).

Ao elaborar diretrizes sobre conflitos fundiários, o CNDH estabeleceu parâmetros mínimos que devem ser adotados pelo Estado, entre eles (BRASIL, 2018):

§ 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

§ 2º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos desta resolução, e jamais por decisão meramente administrativa.

§ 3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade.

§ 4º Quando se tratar de imóvel público, a efetivação da função social deverá ser respeitada, assegurando-se a regularização fundiária dos ocupantes.

Como medidas de prevenção, o órgão consultivo afirma que alguns pontos devem ser observados nos conflitos fundiários coletivos, incluindo o reconhecimento da desigualdade das partes envolvidas no litígio, a necessidade de demarcação de terras indígenas e reconhecimento das terras dos quilombolas e o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. A mesma resolução elenca soluções para a garantia de direitos humanos nos conflitos (BRASIL, 2018):

Art. 8º As negociações desenvolvidas perante instâncias do Poder Público que atuem ou venham a atuar no tratamento de conflitos coletivos fundiários urbanos e rurais, seja na esfera extrajudicial, no bojo de um processo judicial ou em paralelo ao processo judicial, devem se orientar pela busca de soluções

garantidoras de direitos humanos, haja vista a assimetria entre as partes envolvidas, devendo observar os ditames a seguir descritos:

I - Escuta e participação dos ocupantes, seus apoiadores e assessorias técnicas, na criação das instâncias e procedimentos a serem adotados para soluções garantidoras de direitos humanos;

II - Participação dos órgãos responsáveis pela política fundiária, bem como dos órgãos do sistema de justiça, favorecendo a adoção de soluções consensuais;

III - Tratando-se de demanda promovida por particular, devem os agentes e instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, a quem esta resolução se direciona, ingressar na demanda, requerendo sua suspensão, para promover soluções garantidoras de direitos humanos;

IV - A natureza possessória da demanda não deverá ser óbice para tentativa de autocomposição, nem mesmo pelo órgão público que detém a dominialidade do imóvel, tendo em vista sua responsabilidade de gestão e proteção ao patrimônio público fundiário;

V - Priorização do modo de vida, cultura, usos e costumes dos envolvidos, bem como suas crenças e tradições, respeitando a organização social de cada comunidade afetada, considerando, ainda, a necessidade de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé;

VI - A prova oral eventualmente feita por grupos em audiência deve ter um especial valor probatório, sobretudo pelo reconhecimento de que o saber produzido em muitas das coletividades é transmitido via oral por gerações;

VII - Os procedimentos devem buscar aplicação de instrumentos de acesso à terra e ao território estabelecidos nas legislações pertinentes, maximizando a implementação do direito à permanência;

VIII - Os acordos adotados não poderão gerar a flexibilização de garantias e de princípios constitucionalmente previstos e que são passíveis de reconhecimento pela via judicial;

IX - No curso da negociação não serão expedidos atos judiciais em desfavor dos ocupantes, dada a irreversibilidade do ato e ao esvaziamento da possibilidade de negociação;

X - Os acordos firmados no âmbito da instância de negociação deverão ser respeitados e implementados pelos juízes da causa, independentemente de terem sido por eles conduzidos;

XI - No caso do poder público, o esgotamento da instância fica condicionado à manifestação bilateral dos participantes;

XII - A negociação deve ser priorizada a qualquer tempo, existindo ou não ação judicial, em qualquer fase processual;

XIII - Nos acordos deve ser garantido o direito à territorialidade tradicional, que envolve não apenas a área ocupada fisicamente pela coletividade, mas sim toda a área necessária para sua reprodução econômica, social e cultural.

Art. 9º Enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que temporariamente, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais.

Parágrafo único. A negativa de acesso a serviços públicos essenciais, pela falta de apresentação de comprovante de residência, viola direitos humanos.

Além do CNDH, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, através de sua Ouvidoria Agrária, também estabeleceu diretrizes para remoções compulsórias. Apesar de voltadas aos conflitos coletivos rurais, várias das diretrizes propostas são plenamente aplicáveis aos conflitos urbanos. Entre essas diretrizes, destaque-se: (i) a necessidade de planejamento prévio do cumprimento de mandados de reintegração de posse expedidos pelo Poder Judiciário; (ii) a impossibilidade de uso de mão-de-obra privada nas remoções;

e (iii) a comunicação e articulação com órgãos sociais e de fiscalização, tais como órgãos de política agrária, o Ministério Público, Comissões de Direitos Humanos do Poder Legislativo, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Defensoria Pública e o Conselho Tutelar (BRASIL, 2008).

Já no âmbito local, o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo (CMH) possui uma Comissão Permanente para atuação na prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos. Segundo a resolução nº 54/2011 do referido órgão, a comissão é responsável por estabelecer diálogo e negociação entre as partes afetadas pelo conflito, buscando soluções pacíficas, bem como apoiar grupos vulneráveis que sejam afetados (SÃO PAULO, 2011).

Ainda, o próprio Poder Judiciário paulista acabou institucionalizando um grupo especial de apoio às ordens de reintegração de posse. O GAORP (Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse) foi instituído pela portaria nº 9.138/2015 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. De acordo com seu instrumento de criação, o grupo é composto por representantes da Secretaria-Geral da Presidência da República; do Ministério das Cidades; da Secretaria da Casa Civil, Secretaria de Habitação, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria de Justiça e Cidadania, todas do Governo do Estado de São Paulo; da Polícia Militar; da Delegacia-Geral de Polícia; da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU); da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo; da Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, todos do Município de São Paulo; e da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo.

Em que pese a louvável iniciativa do Poder Judiciário, percebe-se que o GAORP não possui representantes da sociedade civil, tampouco de organizações de defesa de direitos, como a Ordem dos Advogados do Brasil ou a Defensoria Pública, apesar da possibilidade de participação de reuniões com os representantes da comunidade afetada. O grupo funciona como ferramenta para que haja solução consensual do conflito posto a julgamento, cabendo ao magistrado responsável pelo processo a remessa dos autos ao GAORP de forma voluntária (SÃO PAULO, 2015).

Contudo, a instituição do grupo não dispõe de fluxo específico de trabalho quanto ao mérito das ações postas a julgamentos, tampouco lista princípios ou objetivos que devem ser seguidos pelos representantes das instituições que possuem assento. Ao contrário, o estudo realizado por Saule Júnior e Sarno (2013) em parceria com o Ministério da Justiça, elencou diversas recomendações para o tratamento adequado dos

conflitos. Entre essas recomendações destacamos: (i) o reconhecimento de direitos humanos das comunidades afetadas; (ii) o reconhecimento da complexidade do tema; (iii) o combate à “invisibilidade proposital”, entendida para os fins do estudo como remoções administrativas ou privadas realizadas sem qualquer participação dos ocupantes; (iv) o estabelecimento de procedimentos mínimos a serem seguidos pelos agentes de remoção; (v) a estimulação da intervenção efetiva do Ministério Público e Defensoria Pública nos conflitos; entre outras.

Portanto, em que pese a inexistência de legislação em sentido formal sobre procedimentos relacionados a conflitos coletivos habitacionais urbanos, em especial em casos de remoções ou reintegrações compulsórias, diversos outros instrumentos e normas administrativas, sejam resoluções internas, portarias ou recomendações, acabam por direcionar suficientemente a atuação dos atores do sistema de justiça nesses casos.

5. PESQUISA DOCUMENTAL E ANÁLISE ESTATÍSTICA

Conforme a metodologia escolhida, na presente pesquisa foram analisados 21 (vinte e um) processos judiciais que envolviam conflitos coletivos habitacionais urbanos. Foram selecionados apenas os processos com comunidades locais nos limites territoriais do município de São Paulo e/ou outros municípios que integram a região metropolitana do Estado. A busca foi realizada nos sítios eletrônicos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região e Tribunal Regional Federal da 3ª Região. As seguintes palavras-chave foram utilizadas: “reintegração de posse coletiva”, “conflito fundiário”, “ação civil pública habitação”, “direito à habitação”, “manutenção de posse” e “ocupação urbana”. Foram descartados quaisquer processos que não envolviam interesses coletivos.

Após catalogar os resultados encontrados, a análise buscou a resposta às seguintes questões: (i) Qual a competência territorial do juízo?; (ii) Qual a competência material do juízo?; (iii) Qual foi o ano do ajuizamento?; (iv) Houve tentativa de solução consensual?; (v) Houve sucesso na eventual tentativa de solução consensual?; (vi) Houve participação de todos os interessados ou de representante eleito na tentativa de solução consensual?; (vii) Houve participação do Ministério Público?; (viii) O Ministério Público defendeu interesses da comunidade atingida?; (ix) Houve participação da Defensoria Pública?; (x) A Defensoria Pública defendeu os interesses da comunidade atingida?; (xi) Houve participação da Fazenda Pública (municipal, estadual ou federal)?; (xii) Houve tentativa de regularização fundiária?; (xiii) Qual foi o tipo de ação utilizada?; (xiv) O polo contrário é privado ou público?; (xv) Houve participação de entidades do terceiro setor?; (xvi) Houve deferimento de liminar possessória?; (xvii) Houve comunicação a algum órgão de proteção (OAB, Conselho Tutelar, órgãos de assistência social)?; (xviii) Existe duplicidade de ações sobre o mesmo conflito ou com interesses antagônicos sobre a mesma área?; e (xix) Houve reforma de decisão liminar ou de mérito pelo Tribunal?

A partir de tais respostas, a pesquisa analisou estatisticamente alguns aspectos dos conflitos habitacionais coletivos em São Paulo. Foi utilizado como método a estatística descritiva para colacionar de forma objetiva os dados retirados de cada processo, organizando e descrevendo os dados por meio de tabelas, gráficos e medidas descritivas (BARBETTA, 1988). Essas medidas descritivas auxiliam a análise dos dados retirados do processo e exigem que sejam adaptadas para cada tipo de pesquisa (REIS, 1998).

5.1. Características Gerais dos Processos Analisados

Dos processos analisados, 66% (sessenta e seis por cento) tramitam ou tramitaram em varas da capital paulista. Além da capital, foram analisados processos de Guarulhos (14% - quatorze por cento), Embu das Artes, Ferraz de Vasconcelos, São Bernardo do Campo e Ribeirão Pires (5% - cinco por cento) cada.

Quanto à competência material, 52% (cinquenta e dois por cento) dos processos tramitam ou tramitaram em varas cíveis da Justiça Estadual, enquanto 29 % (vinte e nove por cento) em varas da Fazenda Pública e 5% (cinco por cento) em varas especializadas de falências e recuperação judicial. Ainda, 9% (nove por cento) dos processos eram de competência federal e 5% (cinco por cento) de competência da Justiça do Trabalho.

Já quanto ao ano de ajuizamento, houve diversidade nos processos analisados, sendo a maioria do ano de 2020 (19% - dezanove por cento) e 2021 (14% - quatorze por cento). Contudo, vieram à presente pesquisa ações ajuizadas de 2004 a 2021.

Em relação ao tipo de ação ou meio processual utilizado pelo autor, 67% (sessenta e sete por cento) das ações se tratavam de reintegrações de posse. A ação civil pública foi utilizada para resolver o conflito em 19% (dezanove por cento) dos processos analisados. Também foi identificado o uso de ação pelo rito ordinário (9% - nove por cento) e imissão na posse/cumprimento de sentença (5% - cinco por cento).

Quanto à parte que figurava no polo contrário à comunidade atingida, em 62% (sessenta e dois por cento) dos casos tratava-se de ente privado, contra 38% (trinta e oito por cento) de entes públicos.

5.2. Tentativas de Solução Consensual do Conflito

Conforme discutido no presente trabalho, tentativas de solução consensual do conflito posto não só são possíveis em caso de conflitos coletivos habitacionais, como incentivadas por órgãos especializados.

Contudo, apenas em 14% (quatorze por cento) das ações analisadas houve sessões de conciliação ou mediação para que o conflito fosse resolvido através de acordo entre as partes. Desses, apenas 33% (trinta e três por cento) das tentativas tiveram êxito, correspondendo a um único processo. Justamente neste processo se identificou a participação de representante eleito da comunidade para a solução consensual do conflito, prática não observada em qualquer outra ação, mesmo naquelas em que a comunidade

estava representada por organização do terceiro setor, advogado ou pela Defensoria Pública.

5.3. Participação do Ministério Público e da Defensoria Pública e Efetiva Defesa dos Interesses da Comunidade

Em 81% (oitenta e um por cento) dos casos houve a participação do Ministério Público como fiscal da lei. Contudo, em apenas 59% (cinquenta e nove por cento) desses o Ministério Público se manifestou de forma favorável aos interesses da comunidade eventualmente atingida pela decisão de remoção compulsória.

Por outro lado, a Defensoria Pública participou de 71% (setenta e um por cento) dos processos analisados. Em 93% (noventa e três por cento) dos casos em que houve participação da Defensoria Pública, o órgão defendeu diretamente os interesses da comunidade como um todo.

Percebe-se, portanto, que a Defensoria Pública, em que pese tenha menor participação do que o Ministério Público em casos de conflitos coletivos habitacionais, pelo próprio desenho institucional do órgão, a defesa dos interesses da comunidade se deu na grande maioria das vezes, servindo o órgão defensorial como melhor representante dos interesses da população atingida por eventuais decisões de remoção forçada do que o Ministério Público.

5.4. Participação da Fazenda Pública e Tentativas de Regularização Fundiária

Como visto, o atual Código de Processo Civil determina a intimação dos órgãos de regularização fundiária (municipal, estadual e federal) a fim de que analisem a possibilidade de regularização fundiária ou reassentamento das famílias.

A Fazenda Pública, contudo, participou de apenas 52% (cinquenta e dois por cento) dos processos. Mesmo com participação em cerca de metade dos casos analisados, somente em 14% (quatorze por cento) dos casos houve efetiva tentativa de regularização fundiária em favor da comunidade afetada, sendo que os demais casos de intervenção da Fazenda Pública se deram por razões outras.

5.5. Participação de Entidades do Terceiro Setor

Diferentemente do que ocorreu com o Ministério Público, Defensoria Pública e Fazenda Pública, onde houve intervenção em, no mínimo, metade dos processos analisados, a sociedade civil não teve participação tão expressiva.

Apenas em 33% (trinta e três por cento) das ações alguma entidade da sociedade civil participou do processo em defesa da comunidade, seja atuando como substituto processual, seja representando parte da população afetada.

Assim, é possível verificar que, em que pese as recomendações no sentido de que deve haver participação efetiva e real da comunidade nas ações judiciais que podem levar à sua remoção, entidades da sociedade civil não possuem efetiva voz durante o trâmite processual, ficando a representação dos interesses da comunidade a cargo do Ministério Público, Defensoria Pública ou mesmo poucos particulares envolvidos.

5.6. Questões Processuais

Em quase metade dos casos (48% - quarenta e oito por cento) houve o deferimento de liminar para remoção da comunidade atingida. Contudo, no cumprimento das determinações de remoção, apenas em 38% (trinta e oito por cento) houve comunicação a algum órgão de proteção social, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho Tutelar ou mesmo órgãos de assistência social como Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) ou Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em que pese essa ser recomendação expressa de diversos órgãos especializados.

Em 19% (dezenove por cento) dos casos houve uma segunda ação judicial com questionamento antagônico ou mesmo idêntico sobre a mesma região ocupada.

52% (cinquenta e dois por cento) das ações tiveram decisões de mérito ou liminares reformadas pelo Tribunal de segundo grau após recursos de uma das partes. Percebe-se a elevada possibilidade de reforma das decisões proferidas pelo juízo de primeiro grau, o que pode causar insegurança jurídica.

Por fim, em metade das ações analisadas não houve manutenção da comunidade no local. Outros 35% (trinta e cinco por cento) dos casos a questão da manutenção ou não da comunidade não foi analisada, tendo em vista que a ação ainda permanecia em

andamento na data da consulta aos autos processuais. Apenas em 15% (quinze por cento) das ações houve a possibilidade de continuidade das famílias no mesmo local.

5.7. Do Respeito aos Direitos Humanos à Efetiva Participação Comunitária: Propostas para a Solução de Conflitos Habitacionais Coletivos

A partir dos dados levantados e dos conceitos teóricos trazidos à presente pesquisa, tem-se que é possível traçar algumas propostas para que haja solução pacífica dos conflitos habitacionais coletivos urbanos em alternativa às remoções e reintegrações compulsórias determinadas pelo Poder Judiciário.

Para tanto, deve-se partir dos pressupostos já analisados, levando-se em conta principalmente o reconhecimento do direito à cidade como direito humano fundamental de forma que haja verdadeira segurança jurídica na posse exercida mesmo em ocupações informais e não registradas.

Contudo, necessário traçar uma diferenciação quanto ao momento processual das medidas que poderão ser adotadas pela comunidade interessada: (i) medidas pré ou extraprocessuais; (ii) medidas endoprocessuais; e (iii) medidas de mitigação de violação de direitos humanos durante a remoção ou reintegração compulsória.

5.7.1 Medidas Pré ou Extraprocessuais

Em um primeiro momento, algumas medidas podem e devem ser adotadas pela comunidade interessada a fim de que um conflito formal sequer chegue ao conhecimento do Poder Judiciário ou, se acaso já existir ação ajuizada, possa ser resolvido extraprocessualmente. No momento pré-processual, cabe à comunidade interessada, no intuito de regularizar sua posse ou até mesmo registrar a propriedade sobre determinado bem imóvel, valer-se dos meios administrativos e/ou judiciais competentes para que não haja a possibilidade de eventual ação questionando a ocupação.

Para isso, é possível que a comunidade se utilize de um dos instrumentos jurídicos competentes, após análise própria da situação do imóvel, da área em que está localizado e do tempo de posse da comunidade. Como exemplo, a comunidade pode se utilizar de um dos instrumentos que foram descritos no capítulo 3.2 da presente pesquisa, quais sejam: a usucapião comum prevista no Código Civil, a usucapião especial coletiva urbana prevista na Constituição Federal e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, e a

regularização fundiária urbana prevista na Lei nº 13.446/2017, através da legitimação fundiária e legitimação de posse. Importante observar que somente as duas primeiras concedem a propriedade do bem de imediato, razão pela qual, devem ser preferencialmente escolhidas. No caso de imóveis públicos, existe a possibilidade de concessão de uso especial para fins de moradia prevista na Medida Provisória nº 2,220/2001.

Tendo em vista que tal análise jurídica da situação do imóvel e da própria comunidade deve ser feita com cuidado a fim de que a regularização fundiária tenha sucesso, é preciso que a própria comunidade se organize. Em primeiro lugar, a escolha de representantes e líderes comunitários é essencial para o bom desfecho do caso. A fim de conferir legitimidade a estes representantes, é possível a criação de uma associação que defenda especificamente os interesses da comunidade. Tal entidade da sociedade civil deve ser devidamente registrada para que tenha poder de intervir junto a órgãos públicos e, inclusive, junto ao Poder Judiciário, se necessário for. A elaboração do estatuto social da associação pode ser realizada, inclusive, com o apoio de advogados “pro bono”, escritórios jurídicos de faculdades de direito, entidades do terceiro setor ou mesmo da Defensoria Pública, a quem compete orientar juridicamente seus assistidos, inclusive extrajudicialmente.

Aliás, o diálogo com órgãos públicos, como o Ministério Público, Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil pode ser útil a fim de que haja colaboração destes para a resolução administrativa do conflito. Da mesma forma, organizando-se ou não como uma associação, é possível que outras entidades do terceiro setor possam ajudar durante o procedimento, razão pela qual, o contato com a sociedade civil também é importante.

Ressalte-se que a existência de processo judicial em curso não é suficiente para impedir a regularização fundiária administrativa ou seu reconhecimento judicial, caso os requisitos para tanto estejam devidamente cumpridos. Assim, as providências acima podem ser tomadas mesmo no curso do processo, a fim de que a questão se resolve sem a necessidade de prolação da sentença.

Contudo, caso isso não seja possível, existem outras medidas capazes de ajudar a comunidade quando o processo judicial já está em curso.

5.7.2. Medidas Endoprocessuais

Durante o curso do processo, as mesmas medidas descritas no tópico anterior se mostram importantes, principalmente quanto à organização formal da comunidade envolvida no litígio. A criação de uma associação comunitária facilita a representação processual, considerando a praxe no ajuizamento de ações contra todos os ocupantes, mesmo sem qualificação. Ainda, a associação representará necessariamente os interesses democráticos da comunidade, já que existe a possibilidade de destituição do cargo principal de direção ou administração da entidade pelos demais membros.

A partir dessa organização formal é que o advogado ou defensor da associação deve buscar observar se todas as medidas de proteção à comunidade foram pleiteadas na ação judicial. Tratando-se a causa de ação possessória, a intervenção da associação deve se dar como substituta processual da comunidade, acolhendo-se a tese de que a não identificação de todos os ocupantes no polo passivo torna a ação uma ação coletiva passiva, conforme demonstrado no capítulo 4.1 da presente pesquisa. Subsidiariamente, é possível que a associação ingresse no feito como terceira interessada, assistente processual ou mesmo “amicus curiae”.

Assumindo a representação processual da comunidade, portanto, a associação deve se atentar para a primazia da solução consensual do litígio, seja porque é princípio esculpido no próprio Código de Processo Civil, seja porque, conforme os dados levantados nos tópicos anteriores, a maioria das decisões não são favoráveis aos ocupantes. Para que isso seja possível, entretanto, algumas providências devem ser adotadas pelo juízo responsável pelo processamento e julgamento da ação e, caso assim não sejam, devem ser provocadas pela própria comunidade.

Em primeiro lugar, deve ser observado as disposições especiais previstas no Código de Processo Civil para o tratamento de reintegrações de posse coletivas, principalmente quanto à necessidade de intimação do Ministério Público, Defensoria Pública e entes responsáveis pelas políticas habitacionais do Estado, Município e União. Quanto à intimação dos entes federativos, é importante ressaltar que a participação no processo se dá somente para que seja levado ao conhecimento do juízo as possibilidades para a regularização fundiária ou existência de procedimentos administrativos em andamento relacionados ao mesmo imóvel. Isso porque, em certos casos, a Fazenda Pública adota outra postura processual, de forma que questões relacionadas à regularização possessória em favor da comunidade sequer são trazidas ao processo.

O Código de Processo Civil prevê, de igual forma, a necessidade de realização de audiência conciliatória com a participação destes mesmos entes públicos. Em muitos casos, a quantidade de pessoas atingidas no processo é grande, o que impede a organização de tal audiência com todos os envolvidos. Em um primeiro momento, o próprio representante da associação pode participar do ato transacionando em nome de seus associados, conforme possibilidade estudada no capítulo 4.3.

Contudo, é certo que os interesses dos moradores podem, e muitas vezes serão, antagônicos e colidentes. Portanto, outra solução se mostra mais adequada, porém pouco utilizada, nos casos de conflitos habitacionais coletivos: a realização de audiências públicas e/ou audiências “in loco”. A adoção de tal providência pelo magistrado garante que haja ampla publicidade do conflito, característica das ações coletivas, bem como a efetiva participação da comunidade, conforme diretrizes estudadas no capítulo 4.4 deste trabalho.

A realização de audiência de conciliação com a participação tão somente de órgãos públicos, mesmo que representando a comunidade, viola o princípio de participação social previsto no Estatuto da Cidade, bem como direitos humanos desta população, já que não há garantia efetiva de acesso à justiça. Ora, temos um processo judicial que é julgado sem sequer a oitiva dos moradores que, em regra, são citados por edital.

Em casos em que não haja a participação da comunidade, seja porque uma associação não foi constituída, seja porque os moradores não buscaram os órgãos públicos competentes, em especial a Defensoria Pública, é recomendável que o juízo provoque de ofício outras entidades da sociedade civil, principalmente aquelas especializadas em políticas urbanas e que atuem no local do litígio, para que atuem como “amicus curiae”, como permite o art. 138 do Código de Processo Civil. Tal medida evita que haja total descompasso entre o que alegado pelo órgão público que defende a comunidade com o que de fato é o interesse da população. É importante que, durante o processo, as pessoas que serão impactadas pelo resultado da lide possam, de alguma forma, se manifestar, de forma que seus interesses sejam ouvidos. A defesa pela Defensoria Pública ou outro ente sem o contato direto com essas pessoas pode gerar debates desnecessários no processo e afastamento dos reais objetivos comunitários.

Por fim, mesmo durante o curso do processo, é necessário analisar a possibilidade de regularização fundiária como impedimento à remoção compulsória, através dos

instrumentos já citados e também da desapropriação judicial prevista no Código Civil, caso os requisitos sejam verificados.

Caso não haja possibilidade de regularização fundiária, a determinação de remoção das famílias somente poderá se dar em casos em que o princípio constitucional da função social da propriedade seja respeitado pelo polo contrário, devendo este demonstrar ao juízo o planejamento de função útil ao imóvel e seu cumprimento ser fiscalizado pelo Poder Público.

5.7.3. Medidas de Mitigação de Violações de Direitos Humanos Durante a Remoção ou Reintegração Compulsória

Caso a medida de remoção ou reintegração compulsória seja determinada pelo Poder Judiciário, ainda assim existem medidas capazes de mitigar as violações de direitos humanos causadas contra a comunidade.

A primeira providência que pode ser adotada antes mesmo da expedição do mandado de reintegração ou imissão na posse é a comunicação da futura remoção da comunidade aos órgãos de proteção social locais. Necessariamente, o Conselho Tutelar e os órgãos de assistência social (Centros de Referência e/ou Centros Especializados de Referência) devem ser acionados. Caso não tenha havido sua participação, importante que a Ordem dos Advogados do Brasil também seja acionada, principalmente se no local existir comissões especializadas em Direito Urbanístico e Direitos Humanos.

Os órgãos de assistência social e Conselho Tutelar devem realizar visita prévia à remoção a fim de traçar o perfil da população e identificar pessoas em situação de extrema vulnerabilidade que podem ser impactadas de maneira desproporcional por eventual uso de força no cumprimento do mandado.

Ainda, mesmo no caso de manifestação prévia da Fazenda Pública no processo, antes da expedição do mandado pelo juízo, esta deverá novamente ser intimada para que informe a possibilidade de, preferencialmente, realizar o reassentamento das famílias em local adequado ou, subsidiariamente, realizar o cadastro destas nos programas habitacionais disponíveis.

A comunidade deve ter tempo razoável para cumprir a ordem sem a necessidade do uso da força, levando-se em consideração a quantidade de famílias no local, a existência de pessoas vulnerabilizadas (pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, principalmente) e as condições econômicas da comunidade.

Os demais órgãos do sistema de justiça e órgãos de proteção de direitos humanos, inclusive do Poder Executivo e Poder Legislativo, devem ser intimados para o acompanhamento do cumprimento do mandado, a fim de fiscalizar o uso desnecessário da força para a retirada das famílias.

Uma das principais alegações de urgência do polo contrário é a impossibilidade do exercício de direito à propriedade durante a ocupação. Contudo, tal afirmação não pode ter o condão de acelerar o processo de reintegração ou remoção compulsória, que deve ser cumprido respeitando o máximo possível de direitos da comunidade afetada.

Não se desconhece que todas as determinações do modo de cumprimento da reintegração ou remoção compulsória devem ser feitas pelo próprio juízo. Contudo, não existe impedimento para que a comunidade, principalmente se formalmente representada nos autos, participe da construção das medidas necessárias para que o resultado não seja desastroso. Os recursos que serão necessários e informações quanto ao perfil da comunidade também podem ser informadas ao juízo que deve analisar todos os pedidos com a cautela que o caso propõe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos conceitos tratados, foi possível identificar que o ordenamento jurídico brasileiro prevê o direito à cidade. Em que pese a inexistência de previsão expressa na Constituição Federal, interpretações de órgãos internacionais de proteção sobre o direito à moradia adequada demonstram que o direito à cidade tem características típicas de direitos humanos. Soma-se a isto o fato de que a Constituição Federal prevê capítulo específico que regulamenta a ordem urbana brasileira e suas políticas públicas, garantindo a função social da propriedade como princípio de observância obrigatória por parte do Poder Público.

O direito à cidade nesse contexto se mostra muito maior do que o direito à moradia, na medida em que não se esgota na garantia de um teto sobre a cabeça do cidadão. Para que o direito à cidade seja garantido, é preciso que a moradia abranja condições dignas de vida e acesso a serviços públicos básicos. De acordo com essa perspectiva, o espaço urbano se é tido como um organismo vivo composto por diversas classes sociais e representa um núcleo representativo da própria democracia.

Contudo, de maneira contraditória, a cidade acaba por revelar seu lado segregador e excludente, evidenciando a intensa desigualdade social sofrida por seus habitantes e, conseqüentemente, trazendo conflitos entre os cidadãos. Um dos fenômenos que ratifica esse lado antidemocrático da urbe é o processo de gentrificação, caracterizado como uma pressão social e econômica contra pessoas de baixa renda nos grandes centros urbanos. Com a melhoria de serviços públicos centrais, aumento do status social familiar e elevação do custo de vida na cidade, trabalhadores tendem a deixar estes espaços com acesso mais facilitado a serviços públicos para se fixar em regiões periféricas. Não se conclui, contudo, que a gentrificação é natural. Grandes interesses econômicos acabam por conscientemente impulsionar a gentrificação, de forma a tomar espaços economicamente vantajosos nos centros urbanos, criando, com isso, novos conflitos.

Uma das formas de se garantir o direito à cidade é justamente reconhecer a função social da posse, garantindo segurança jurídica a esta através dos instrumentos jurídicos previstos no ordenamento brasileiro.

Ainda, o presente trabalho esboçou características e conceitos envolvendo os conflitos habitacionais coletivos urbanos, destacando os instrumentos e meios processuais que possam ser utilizados para a pacificação de eventual lide. De um lado, foi possível analisar a legitimidade ativa de organizações para a tutela dos direitos coletivos de

habitação no âmbito das cidades, com destaque especial às organizações da sociedade civil e os movimentos sociais como verdadeiros agentes de defesa e pacificação social.

Quanto ao conflito em si, foi possível verificar a possibilidade de adoção de técnicas de solução adequada do conflito, mesmo se tratando de demanda que envolva pluralidade de pessoas e o fato de que estas, muitas vezes, sequer são identificadas no processo judicial. O próprio Código de Processo Civil permite a utilização da mediação para a resolução de conflitos fundiários coletivos. Outras normativas infralegais também recomendam a adoção de técnicas de autocomposição quando o direito habitacional está em disputa.

Por fim, o presente trabalho realizou levantamento das diretrizes propostas por diversos órgãos sobre o tratamento de conflitos coletivos relacionados à habitação, sintetizando as precauções que devem ser tomadas pelos agentes que lidam com tal demanda.

Com os conceitos, diretrizes e entendimentos trazidos, a pesquisa se desenvolve com a análise de processos judiciais que envolvam conflitos coletivos habitacionais na região metropolitana do Estado de São Paulo. Os processos foram analisados independentemente do tipo de instrumento processual utilizado ou as partes envolvidas. Foi observado que as diretrizes propostas pelos órgãos competentes, em regra, não foram cumpridas. Ainda, na grande maioria dos casos, não se pode afirmar que o Poder Judiciário garantiu o direito à cidade às comunidades afetadas pelas decisões judiciais proferidas. Tampouco houve garantia à função social da posse e da propriedade.

Conclui-se, também, pela precariedade na representação da coletividade em regra, não havendo participação efetiva da população nas decisões tomadas pelos representantes. Em poucos casos houve participação da sociedade civil. Da mesma forma, a minoria dos casos demonstrou uma verdadeira preocupação na resolução consensual do conflito posto a julgamento ou mesmo na possibilidade de regularização fundiária do imóvel em discussão. Tais constatações demonstram que, nos casos analisados, sequer a vulnerabilidade dos ocupantes é levada em consideração, vez que o rito processual traçado é geralmente o mesmo de uma reintegração de posse comum.

Para que haja efetiva justiça social, não há outra alternativa exceto a emancipação das comunidades que ocupam os imóveis “irregulares”, com a formação de líderes comunitários e organização formal das pessoas que lá se encontram. O mito de que tais ocupações são ilegítimas e, por isso, devem ser coibidas pelo Poder Público deve ser desfeito, tendo em vista que, conforme exaustivamente demonstrado na presente

pesquisa, se, por um lado, a função social da propriedade e da posse é dever e garantida pela Constituição Federal, de outro, o direito humano à moradia e à cidade é plenamente exigível pelas pessoas que não veem ações concretas do Estado para garantir esse mesmo direito.

A partir de tais reflexões, a pesquisa sugere alguns procedimentos e medidas que podem ser adotadas pela comunidade a fim de evitar uma remoção ou reintegração compulsória em seu desfavor ou, em último caso, mitigar seus danos. Essas medidas, longe de se considerar como uma lista exaustiva do que pode ser feito em conflitos coletivos habitacionais urbanos, se traduzem como exemplos e propõem verdadeiro empoderamento das comunidades que se veem em situação de insegurança jurídica. Dessa forma, para além de qualquer análise jurídica sobre as possibilidades de regularização fundiária ou resolução individual de cada conflito identificado, é necessário que, antes de tudo, as pessoas afetadas pela discussão, judicial ou não, dos interesses postos, tenha voz, sejam consultadas e possam participar ativamente de qualquer decisão que porventura seja tomada.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, T. A.; SORAGGI, A. C. M.; CORRÊA, F. S.; *Ocupações urbanas como repertório confrontacional dos movimentos de luta por moradia*. Caderno Metrôpole, v. 23 (52). São Paulo, 2021.

AZEVEDO, J. C. *O Microssistema de Processo Coletivo Brasileiro: Uma Análise Feita à Luz das Tendências Codificadoras*. Revista Eletrônica de Direito Processual, p. 111-130. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/20831>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BARBETTA, P. A. *Estatística Aplicada às Ciências Sociais*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1998.

BATALLER, M. A. S. *O Estudo da Gentrificação*. Trad. Maurilio Lima Botelho. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, n. 228. Universidad de Barcelona. Barcelona, 2000. Disponível em: <<https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/5>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BEDICKS, C. D. V. *Negociação em conflitos fundiários coletivos*. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, n. 5, p. 113-124. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume5.aspx>. Acesso em 01 de janeiro de 2022.

BLIKSTAD, K. D. *O Agir Coletivo nas Interfaces da Sociedade Civil e do Sistema Político: O Caso da Atuação do Movimento de Moradia de São Paulo sobre a Política Pública de Habitação*. Dissertação de Mestrado Apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas para Obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana Ferreira Tatagiba. Campinas, 2012. Disponível em <<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/278806>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. *Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018*. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. 2018. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessrioursuraiseurbanos.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2021

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *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. 2010. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. *Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009*. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em 18 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

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

BRASIL. *Lei nº 9.637, de 16 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. *Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009*. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Publicado no Diário Oficial da União, seção 01, nº 98, página 88, em 25 de maio de 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013*. Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. 2013. Disponível em <<http://diretrizes-grandesobras.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/Ministerio-das-Cidades-PORTARIA-N%C2%BA-317-2013.pdf>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Portaria nº 587, de 01 de dezembro de 2008*. Estabelece a tramitação de processos envolvendo a temática de conflitos fundiários. 2008. Disponível em <<https://antigo.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/40-lei-de-acesso-a-informacao/12091-portarias-ministerio-das-cidades-1>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva*. Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos. 2008. Disponível em <https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/Manual_Diretrizes_Nacionais_para_Execu%C3%A7%C3%A3o_de_Mandados_Judiciais_de_Manuten%C3%A7%C3%A3o_e_Reintegra%C3%A7%C3%A3o_de_Posse_Coletiva_2014.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 165 (ADPF 165)*. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. 2020.

CAFRUNE, M. E. *Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do Debate Teórico à Construção Política*. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, n. 11, 2010.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNEIRO, W. A. *O Novo Código Civil e as Políticas Públicas: Uma análise da desapropriação judicial*. Direito UNIFACS – Debate Virtual, v. 102, n. 102, 2008. Disponível em <https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_fevereiro2007/docente/doc1.doc>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

CARVALHO, C. O; RODRIGUES, R. *O Novo Código de Processo Civil e as Ações Possessórias – Novas Perspectivas para os Conflitos Fundiários Coletivos?* Revista de Direito da Cidade, vol. 07, nº 04. Número Especial. 2015, p. 1750-1770. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20912>>. Acesso em 18 de outubro de 2021.

CASTRO, C. M. P.; SOUSA, I. C. N. *Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”*: acesso à moradia e remoção forçada. Revista Brasileira de Gestão Urbana, n. 11. 2019. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/J3vjb3WsnrWJDBkndxZ7GJ/?lang=pt>>. Acesso em 08 de outubro de 2021.

CASTRO, S. R. *Habitação: direito e governança*. Revista de Administração Pública, vol. 35, p. 111-126. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/7817>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

COMPARATO, F. K. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. In.: STROZAKE, J. J. (Org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COSTA, S. S. *Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil*. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, vol. 2, n. 3, p. 191-206. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP. Bauru, 2014. Disponível em <<https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/167>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

COUTINHO, D.R.; MARQUES, J. N.; MORETTI, J. A.; PACHECO, M. G.; ROZO, F. G. *O Direito nas Políticas Públicas Urbanas e Habitacionais: O Uso de Instrumentos Urbanísticos no Município de Santo André*, São Paulo. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64. São Paulo, 2014. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/9156>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

CUNHA, N. V. *O “modelo Barcelona” em questão: megaeventos e marketing urbano na construção da cidade-olímpica*. In.: *O Social em Questão*, ano XVI, n. 29. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013.

DANNER, L. F.. *Justiça distributiva em Rawls*. Thaumazein. Santa Maria, v. 1, n. 2, 2008.

DELGADO, J. A. *Interesses difusos e coletivos: evolução conceitual, doutrina e jurisprudência do STF*. Revista de Processo, v. 25, n. 98, p. 61-81, 2000. Disponível em <<https://core.ac.uk/download/pdf/79059566.pdf>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

DEZEM, G. M.; LOPES, M. T. *Estatuto da Cidade: Busca e Apreensão em Moradias Irregulares: Ilicitude de Ingresso com Base em Mandados de Busca e Apreensão Coletivos e Ofensa à Garantia da Inviolabilidade de Domicílio*. In.: PIRES, L. R. G. M. (Org.). *20 Anos do Estatuto da Cidade: Reflexões e Proposições para Cidades Humanas e Sustentáveis*. São Paulo: Almedina, 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 25ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

DIDIER JÚNIOR, F. *A função social da propriedade e a tutela processual da posse*. Revista de Processo. Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FABIANI, D.; MARTINS, M. S.; ROMANINI, A. *Reforma Urbana: Estudos sobre a Autogestão, Movimentos Sociais e Política Habitacional de Habitação*. XXV Congresso Regional de Iniciação Científica e Tecnológica em Engenharia. Passo Fundo, 2013. Disponível em <http://cricte.upf.br/papers/paper_253.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

FERREIRA, R. F. C. F. *Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade*. 2º Fórum de Sociologia “Justiça Social e Democratização”. International Sociological Association (ISA). Comitê de Pesquisa sobre Habitação e Meio Ambiente Construído. Buenos Aires. 2012.

FROTA, H. B. *A Função Social da Posse como Parâmetro para Tratamento dos Conflitos Fundiários Urbanos*. FIDES, Natal, Vol. 6, n. 1, jan/jun, 2015. Disponível em <<http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/202>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

FURTADO, C. R. *Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana: Um estudo sobre gentrificação*. Cadernos Metrópole, vol. 16, n. 32, p. 341-363. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/cm/a/yjhVYyWtpKcRSj6wVV4KvgN/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

GADENZ, D. *Direito em Rede e a Jurisdição Democratizada: a necessidade de se alcançar respostas corretas para litígios envolvendo direitos transindividuais*. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito, Área Direitos Emergentes na Sociedade Global. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

2014. Disponível em <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/19748>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

GAZOLA, P. M. *Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GOMES, M. F. C. M. *Habitação e Questão Social – Análise do Caso Brasileiro*. Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, vol. IX, n. 194. Barcelona, 2005. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-26.htm>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

HARVEY, D. *O Direito à Cidade*. Trad. Jair Pinheiro. Lutas Sociais, n. 29, p. 73-89. São Paulo, 2019.

HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. A. *Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil*. X Coloquio Internacional de Geocrítica. Universidad de Barcelona. Barcelona, 2008. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MEIRINHO, Bruno César Deschamps; COELHO, Luana Xavier Pinto. *A Usucapião Especial Urbana como Instrumento de Regularização Fundiária Plena: Desafios para um giro hermenêutico rumo à nova ordem jurídico-urbanística*. Revista de Direito da Cidade, vol. 9, nº 3. 2017. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27502>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

LAY, M. C. D.; REIS, A. T. L. *O papel de espaços abertos comunais na avaliação de desempenho de conjuntos habitacionais*. Ambiente Construído, v. 2, n. 3, p. 25-39. Porto Alegre, 2002. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/ambienteconstruido/article/viewFile/3423/1838#:~:text=Estas%20constata%C3%A7%C3%B5es%20confirmam%20o%20importante,a%20imagem%20do%20conjunto%20habitacional.>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LUFT, R. M. *Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês*. Tese de Doutorado em Direito em cotutela. Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <<https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9288>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

MAGALHÃES, A. F.; RIBEIRO, T. F. “*Só quero saber do que pode dar certo, não tenho tempo a perder*”: o problema dos vazios urbanos e da “não aplicação” do parcelamento/edificação/utilização compulsórios. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU. Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 53-74. 2016.

MAGNIN, C. *Cidadania local e a volatilização do político examinadas através de exemplos de participação em propostas de planejamento urbano*. Revista de Ciências Sociais CIVITAS, v. 21. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2021.

MARICATO, E. *Habituação e Desenvolvimento Urbano: O Desafio da Próxima Década*. 1999. Disponível em <<http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/habitacao-e-desenvolvimento-urbano-o-desafio-da-proxima-decada/>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

MARTINS, J. L. M.; SCHAUSBERG, B. *Conflitos Fundiários Urbanos*. XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Natal, 2019. Disponível em <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=941>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

MAZZILI, H. N. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 32ª edição. São Paulo: Saraiva. 2019.

MAZZILI, H. N. *Aspectos Polêmicos da Ação Civil Pública*. 2015. Disponível em <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/aspectosacp.pdf>>. Acesso em 15 de agosto de 2021.

MAZZUOLI, V. O. *Curso de Direitos Humanos*. 7ª edição. São Paulo: Método, 2020.

MELLO, C. A. *Direito à Moradia e Conciliação Judicial de Conflitos Coletivos Possessórios: A Experiência de Porto Alegre*. Revista de Direito da Cidade, vol. 9, nº 4, 2017, p. 2072-2098. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29663>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

MENDES, L. *Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado*. Cadernos Metrópole, v. 13, n. 26, p. 473-495. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14765>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

Michaelis Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos. 2021.

MILANO, G. B. *Crônicas de despejos anunciados: análise das decisões em conflitos fundiários urbanos*. Revista Direito & Práxis. Rio de Janeiro, Vol. 9, n. 3, 2018, p. 1249-1283. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/29547>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

MORETTI, J. A.; ARAÚJO, J. P. *Operações Urbanas e Desafios à Inclusão Social: Operação Faria Lima e Gentrificação*. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, n. 5, p. 62-74. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume5.aspx>. Acesso em 01 de janeiro de 2022.

NASCIMENTO, D. M. *As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade*. Cadernos Metrópole, v. 18, n. 35, p. 145-164. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2016. Disponível em

<<https://www.scielo.br/j/cm/a/J9Ky7XMyxZnkFNTzTVTVQNx/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

NEUHOLD, R. R. *Movimentos sociais e políticas públicas: Um panorama das lutas por habitação social na área central da cidade de São Paulo*. Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 9, n. 1, 2016, p. 19-43. Disponível em <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7671>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

NEVES, D. A. A. *Manual de Direito Processual Civil*. Volume único. 8ª edição. Salvador: JusPodivm, 2016.

OLIVEIRA, J. N. G. “*Quem não pode com a formiga não atíça o formigueiro*”: O Serviço Social e as Interfaces da Questão Social expressas na Luta pelo Direito à Cidade. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social e Serviço Social. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Thaísa Teixeira Closs. Porto Alegre, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral nº 4*. UN doc E/1992/23. 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal de Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia-Geral das Nações Unidas. 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia-Geral das Nações Unidas. 1966.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Protocolo Adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador)*. Adotado durante à XVIII Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos. San Salvador, 1988.

PACHUKANIS, E. *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo*. Coimbra: Centelha, 1977.

PEDON, N. R. *Geografia e movimentos sociais: dos primeiros estudos à abordagem socioterritorial*. São Paulo: UNESP, 2013. Disponível em <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/113702>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

PEREIRA, G. C. D.; ALENCAR, J. C. K. *Direito Urbanístico: Vazios Urbanos, Função Social da Propriedade e a Tutela Coletiva*. Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça – RJDSJ, v. 6, n. 1. 2018.

PINHO, H. D. B.; FARIAS, B. O. *Apontamentos sobre o Compromisso de Ajustamento de Conduta na Lei de Improbidade Administrativa e no Projeto de Lei da Ação Civil Pública*. In: Temas de Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PINHO, H. D. B. *Acordos em Litígios Coletivos: Limites e Possibilidades do Conselho em Direitos Transindividuais Após o Advento do CPC/2015 e da Lei de Mediação*. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, ano 12, vol. 19, nº 2. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/36485>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

REIS, E. *Estatística descritiva*. Lisboa: Silabo, ed. 4, 1998.

RODRIGUES, E. *O papel dos movimentos populares*. In.: CYMBALISTA, R. *Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano*. São Paulo: Pólis, 2000. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/442/POLIS_conselhos_de_habita%C3%A7%C3%A3o_desenvolvimento_urbano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

ROLNIK, R. *Exclusão Territorial e Violência: O Caso do Estado de São Paulo*. Caderno de Textos, Belo Horizonte, v. 02, 2000. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/spp/a/cJH8wmG3XgnMGDmsjts3trF/?lang=pt>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

SANTOS, B. S. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 38, p. 11-32. 1997. Disponível em <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF>. Acesso em 01 de janeiro de 2022.

SÃO PAULO. Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. *Resolução nº 54, de 25 de agosto de 2011*. Aprovação de criação, no âmbito do Conselho Municipal de Habitação, de Comissão Permanente para atuar na Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiário Urbanos na Cidade de São Paulo. 2011. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/res_cmh_54_1415386700.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Portaria nº 9.138/2015*. Institui o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP). 2015.

SARMENTO, A. S.; ZAGANELLI, M. V.; TRABA, P. F. *Ações Coletivas Passivas: Uma Abordagem à Luz do Microsistema de Processo Coletivo Brasileiro*. Revista Multidisciplinar. Faculdade do Noroeste de Minas, Ano XIV, vol. 23, 2020, p. 64-87. Disponível em <http://revistas.icesp.br/index.php/FINOM_Humanidade_Tecnologia/article/view/1172>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

SAULE JÚNIOR, N. *O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática*. Instituto Pólis. 2005, p. 3-4. Disponível em <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/07/750.pdf>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

SAULE JUNIOR, N.; SARNO, D. C. S. (Coord.) *Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. Disponível em <http://www.cdes.org.br/SITE/PUBLICACOES/Pesquisa_solucoes_alternativas_de%20conflitos.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

SCHAEFER, J. J. R. *Usucapião: Conceito, Requisitos e Espécies*. Revista da Jurisprudência Catarinense, vol. 30, n. 104-105. Santa Catarina, 2004. Disponível em <<https://core.ac.uk/download/pdf/79135948.pdf>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

SCHREIBER, A. *Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira*. Revista Trimestral de Direito Civil, n. 6, 2001.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, M. A.; DE CONTO, V.; DONOSO, V. G.; ROMANO, F. V. *Políticas Habitacionais Latinoamericanas: o Caso do Brasil e do México*. V. EIGEDIN. 2021.

SMITH, N. *Gentrificação, a Fronteira e a Reestruturação do Espaço Urbano*. Trad. Daniel de Mello Sanfelici. GEOUSP – Espaço e Tempo, n. 21, p. 15-31. São Paulo, 2007. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74046/77688>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. *Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários*. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 85-102, 2016. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/mSN5HdXQwVtkTDtxs4RTPqg/?lang=pt>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

TAVARES, R. L. G.; SOUSA, M. T. C. *Intervenções na cidade mediante a renovação dos espaços urbanos: direito à moradia como categoria de análise em um conflito judicial*. In.: CHAI, C. G. (Org.). *Republicanism entre ativismos judiciais e proibição do retrocesso: Da proteção às mulheres à saúde pública*. Campo dos Goytacazes: Brasil Multicultural, 2021.

VITORELLI, E. *O Devido Processo Legal Coletivo: Representação, Participação e Efetividade da Tutela Jurisdicional*. Tese - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015. Disponível em <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40822/R%20-%20T%20-%20EDILSON%20VITORELLI%20DINIZ%20LIMA.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

VITORELLI, E. *Tipologia dos Litígios Transindividuais I: Um novo ponto de partida para a tutela coletiva*. Revista de Processo, v. 247, p. 353-384, 2015. Disponível em <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson_Vitorelli.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

ZANELLA, L. C. H. *Metodologia de Pesquisa*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

ZAVASCKI, T. A. *Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos*. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul., p. 177-192. Vol. 1. Porto Alegre, 2014. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176342>>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

APÊNDICE I - Tabelas de Casos Analisados

Processo	Competência territorial	Competência material	Ano de ajuizamento	Houve tentativa de solução consensual?	Houve sucesso na eventual tentativa de solução consensual?	Houve participação de todos os interessados ou de representante eleito na tentativa de solução consensual?	Houve participação do MP?	MP defendeu interesses da comunidade atingida?	Houve participação da DP?
1058211-13.2017.8.26.0100	São Paulo	Estadual - Falência e Recuperação Judicial	2017	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Não	Sim
0061574-45.2012.8.26.0053	São Paulo	Estadual - Fazenda Pública	2012	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Não	Sim
0116853-26.2006.8.26.0053	São Paulo	Estadual - Fazenda Pública	2006	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Sim	Sim
0161697-49.2008.8.26.0002	São Paulo	Estadual - Cível	2008	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Não	Não
1005969-38.2020.8.26.0176	Embu das Artes	Estadual - Cível	2020	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Não	Sim
1029329-87.2021.8.26.0007	São Paulo	Estadual - Cível	2021	Não	Inaplicável	Inaplicável	Não	Inaplicável	Não
1002038-21.2016.8.26.0191	Ferraz de Vasconcelos	Estadual - Cível	2016	Não	Inaplicável	Inaplicável	Não	Inaplicável	Sim
1001641-48.2020.8.26.0505	Ribeirão Pires	Estadual - Cível	2020	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
1032082-10.2020.8.26.0053	São Paulo	Estadual - Fazenda Pública	2020	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Sim	Sim
0029682-65.2005.8.26.0053	São Paulo	Estadual - Fazenda Pública	2005	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Não	Não
1028985-76.2017.8.26.0224	Guarulhos	Estadual - Fazenda Pública	2017	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Não	Sim
1007987-95.2021.8.26.0564	São Bernardo do Campo	Estadual - Fazenda Pública	2021	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Sim	Sim
1038655-83.2021.8.26.0100	São Paulo	Estadual - Cível	2021	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Sim	Sim
5009833-44.2019.4.03.6119	Guarulhos	Federal	2019	Não	Inaplicável	Inaplicável	Não	Inaplicável	Sim
0006681-39.2015.4.03.0000	São Paulo	Federal	2015	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Não	Não
1015288-80.2020.8.26.0224	Guarulhos	Estadual - Cível	2020	Não	Inaplicável	Inaplicável	Não	Inaplicável	Não
1001388-82.2018.8.26.0100	São Paulo	Estadual - Cível	2018	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
1049257-07.2019.8.26.0100	São Paulo	Estadual - Cível	2019	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
1027094-21.2019.8.26.0007	São Paulo	Estadual - Cível	2019	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Não	Sim
0036563-45.2004.8.26.0004	São Paulo	Estadual - Cível	2004	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Sim	Não
0021000-52.2009.5.02.0069	São Paulo	Trabalhista	2009	Não	Inaplicável	Inaplicável	Sim	Não	Sim

Processos	DP defendeu interesses da comunidade atingida?	Houve participação da Fazenda Pública? (Municipal, Estadual ou Federal)	Houve tentativa de regularização fundiária?	Tipo de ação	Polo contrário privado ou público?	Houve participação de entidades do 3º Setor?	Houve deferimento de liminar possessória?	Houve comunicação a algum órgão de proteção? (OAB, Conselho Tutelar, órgãos de assistência social)	Existe duplicidade de ações sobre o mesmo conflito ou com interesses antagônicos sobre a mesma área?	Houve reforma de decisão liminar ou de mérito pelo Tribunal?	Houve manutenção da comunidade atingida no local?
1058211-13.2017.8.26.0100	Sim	Sim	Não	Reintegração de posse	Privado	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não
0061574-45.2012.8.26.0053	Sim	Sim	Sim	Rito ordinário	Público	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
0116853-26.2006.8.26.0053	Sim	Sim	Sim	Reintegração de posse	Público	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
0161697-49.2008.8.26.0002	Inaplicável	Sim	Não	Reintegração de posse	Privado	Não	Não	Não	Não	Não	Não
1005969-38.2020.8.26.0176	Sim	Sim	Não	Reintegração de posse	Privado	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Inaplicável
1029329-87.2021.8.26.0007	Inaplicável	Não	Não	Reintegração de posse	Privado	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
1002038-21.2016.8.26.0191	Sim	Não	Não	Reintegração de posse	Privado	Não	Não	Não	Não	Sim	Inaplicável
1001641-48.2020.8.26.0505	Sim	Sim	Não	Reintegração de posse	Privado	Não	Sim	Sim	Não	Não	Inaplicável
1032082-10.2020.8.26.0053	Sim	Sim	Não	Rito ordinário	Público	Não	Não	Não	Sim	Não	Inaplicável
0029682-65.2005.8.26.0053	Inaplicável	Sim	Não	Ação Civil Pública	Público	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
1028985-76.2017.8.26.0224	Sim	Sim	Não	Ação Civil Pública	Público	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
1007987-95.2021.8.26.0564	Sim	Sim	Não	Ação Civil Pública	Público	Sim	Não	Não	Não	Não	Inaplicável
1038655-83.2021.8.26.0100	Sim	Não	Não	Reintegração de posse	Privado	Não	Sim	Não	Não	Sim	Inaplicável
5009833-44.2019.4.03.6119	Não	Não	Não	Reintegração de posse	Público	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
0006681-39.2015.4.03.0000	Inaplicável	Sim	Não	Ação Civil Pública	Público	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não
1015288-80.2020.8.26.0224	Inaplicável	Não	Não	Reintegração de posse	Privado	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
1001388-82.2018.8.26.0100	Sim	Não	Não	Reintegração de posse	Privado	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
1049257-07.2019.8.26.0100	Sim	Não	Não	Reintegração de posse	Privado	Não	Não	Sim	Não	Não	Inaplicável
1027094-21.2019.8.26.0007	Sim	Não	Não	Reintegração de posse	Privado	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
0036563-45.2004.8.26.0004	Inaplicável	Não	Não	Reintegração de posse	Privado	Não	Não	Não	Não	Não	Não
0021000-52.2009.5.02.0069	Sim	Não	Sim	Cumprimento de Sentença - Imissão na posse	Privado	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não

APÊNDICE II – Gráficos Sobre os Casos Analisados

Gráfico 1: Competência territorial

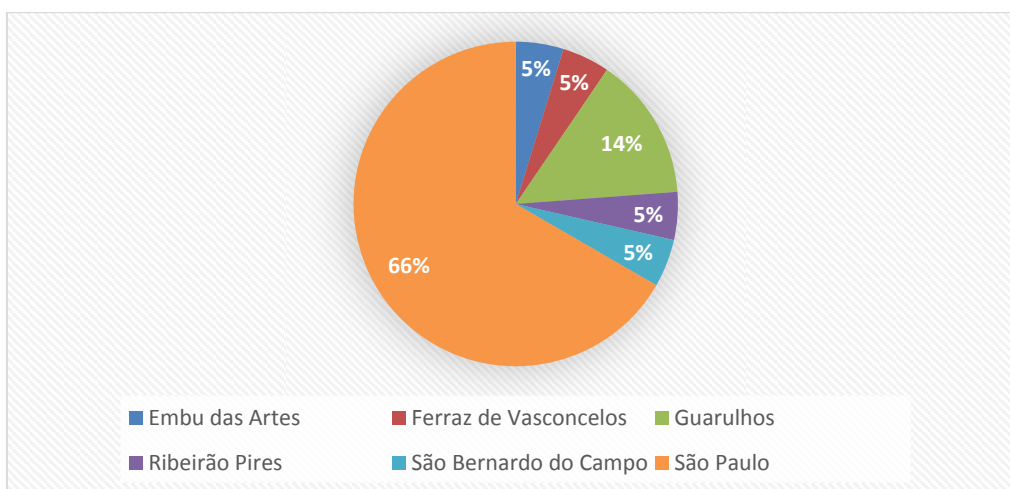


Gráfico 2: Competência material

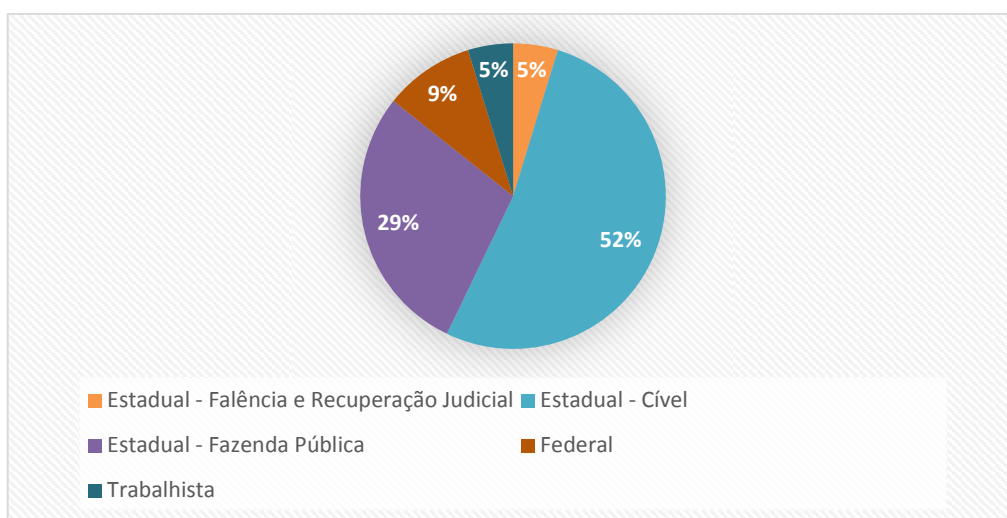


Gráfico 3: Ano de ajuizamento

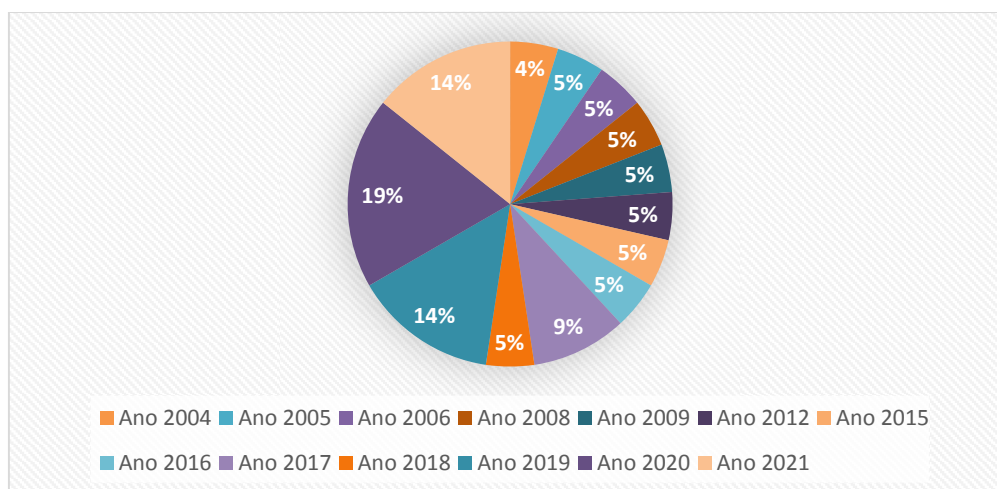


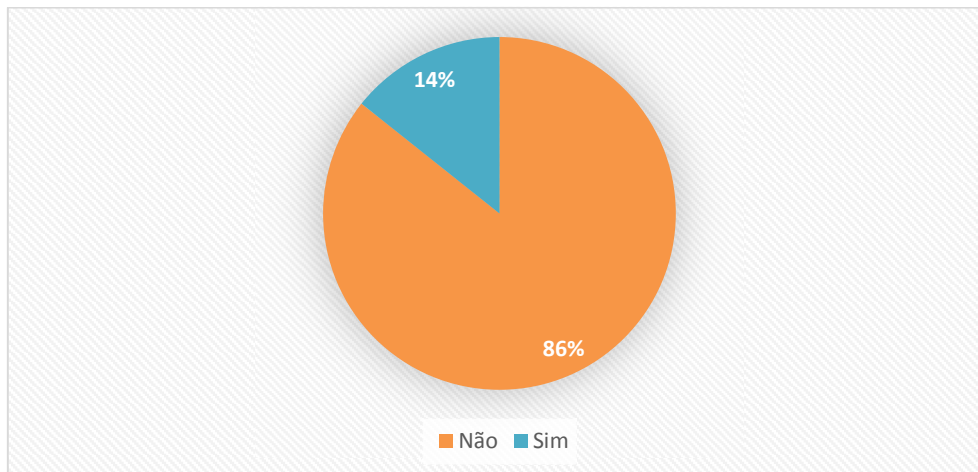
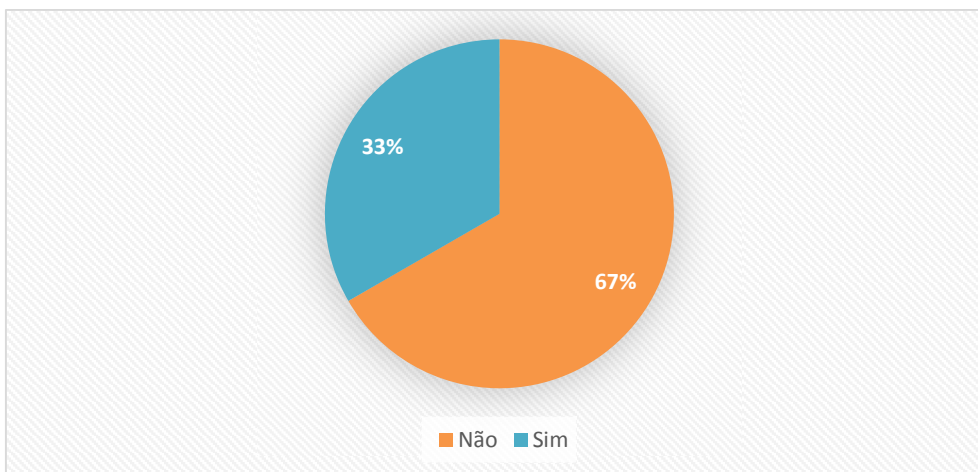
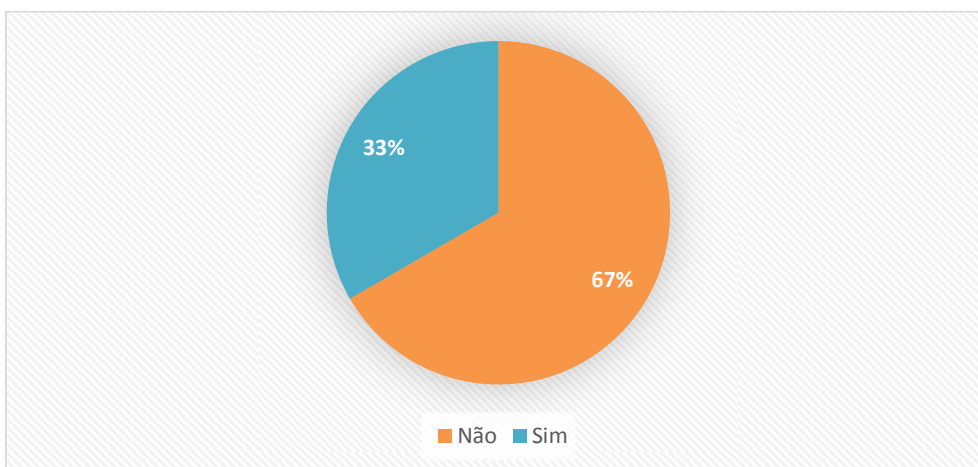
Gráfico 4: Tentativa de solução consensual**Gráfico 5:** Sucesso da tentativa de solução consensual**Gráfico 6:** Participação de todos os interessados ou de representante eleito na tentativa de solução consensual

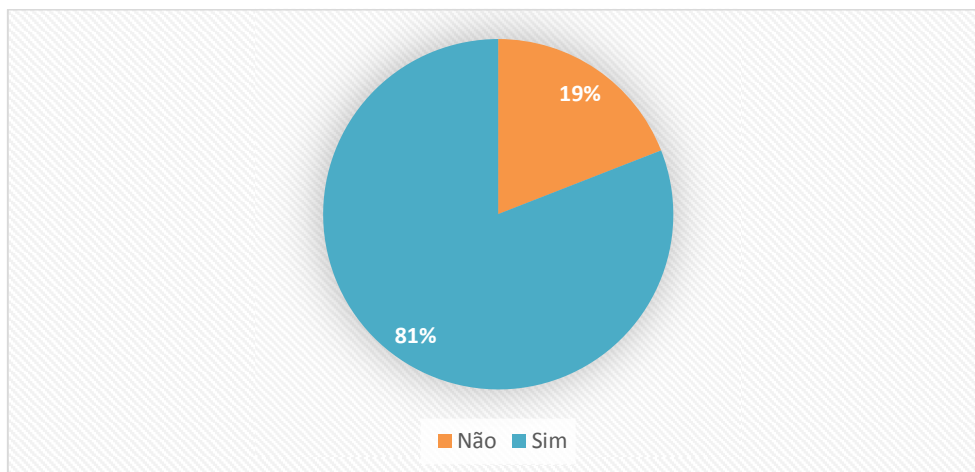
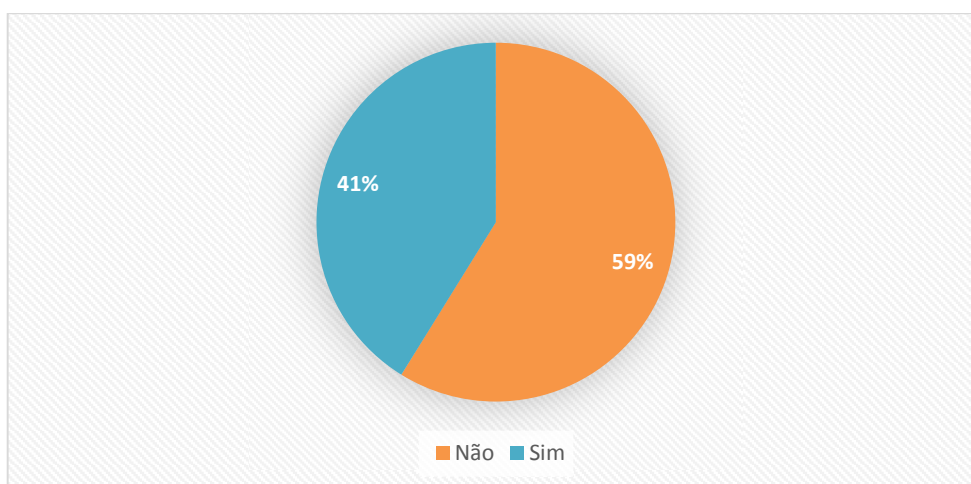
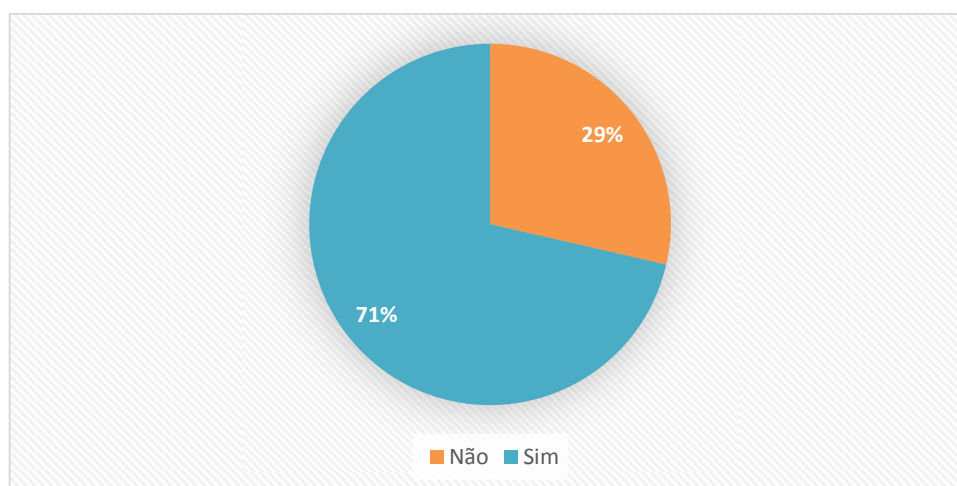
Gráfico 7: Participação do Ministério Público**Gráfico 8: Defesa dos interesses da comunidade pelo Ministério Público****Gráfico 9: Participação da Defensoria Pública**

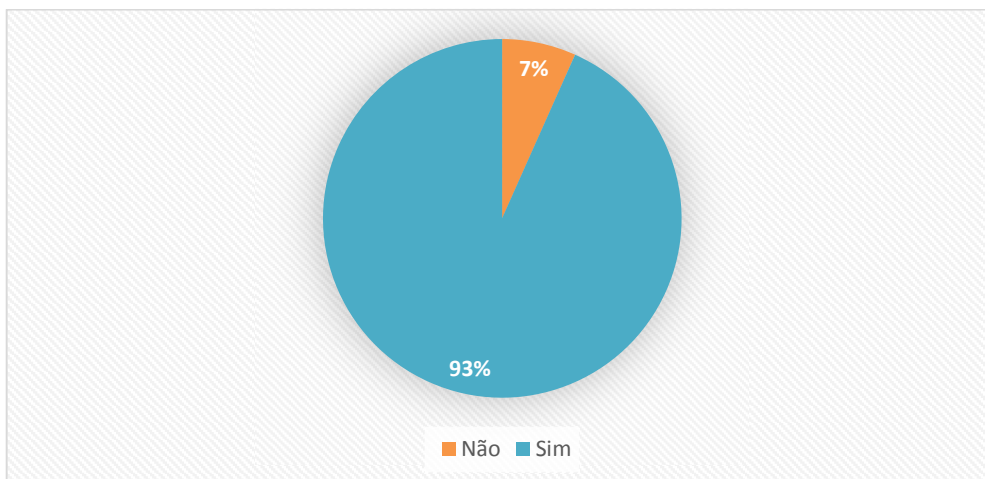
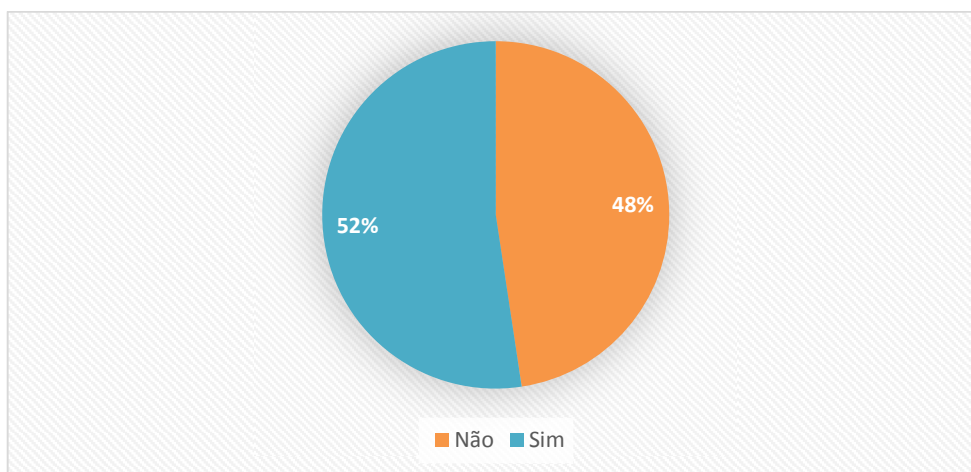
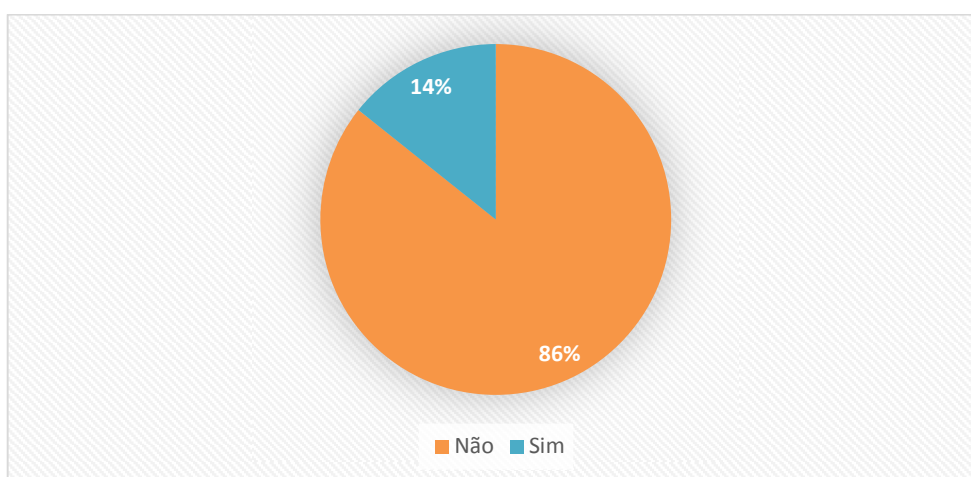
Gráfico 10: Defesa dos interesses da comunidade pela Defensoria Pública**Gráfico 11:** Participação da Fazenda Pública**Gráfico 12:** Tentativa de Regularização Fundiária

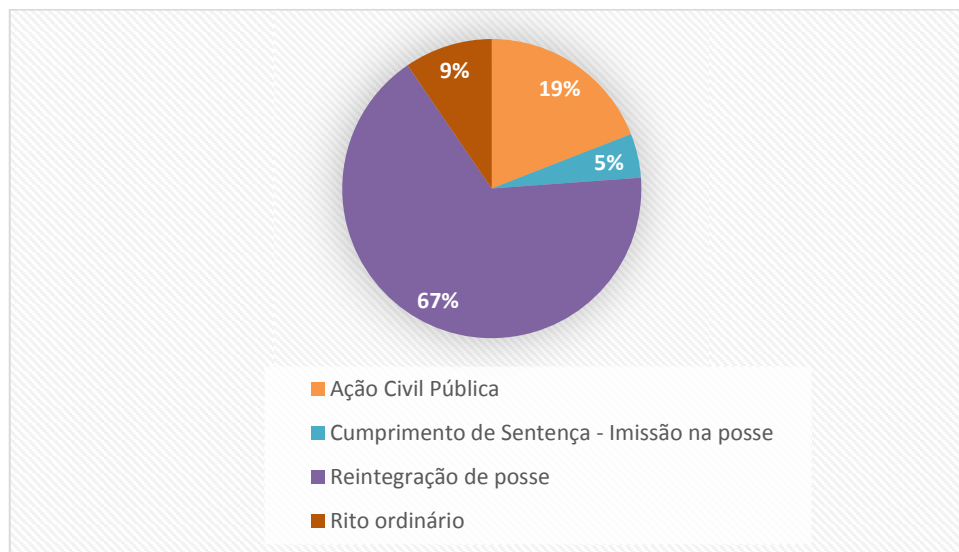
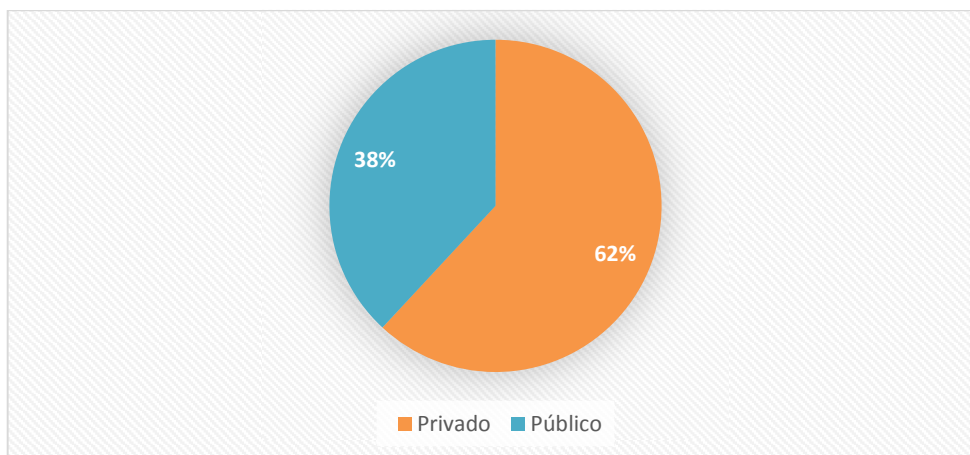
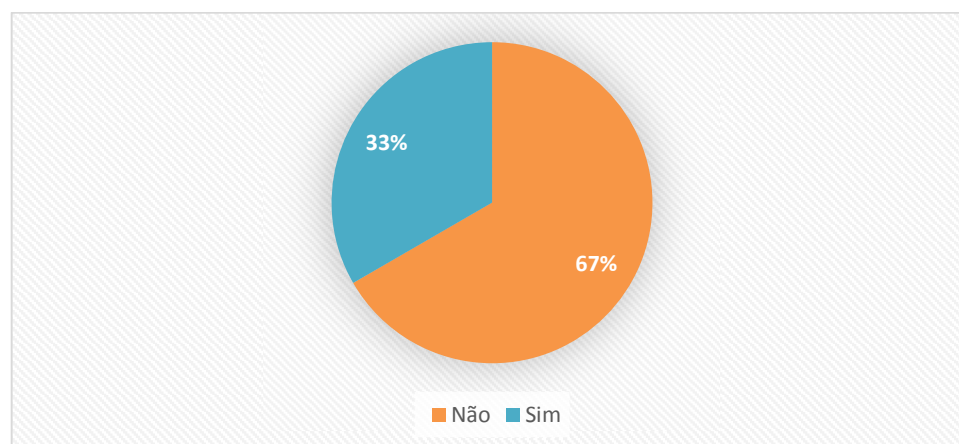
Gráfico 13: Tipo de ação**Gráfico 14: Polo contrário (público ou privado)****Gráfico 15: Participação de entidades do Terceiro Setor**

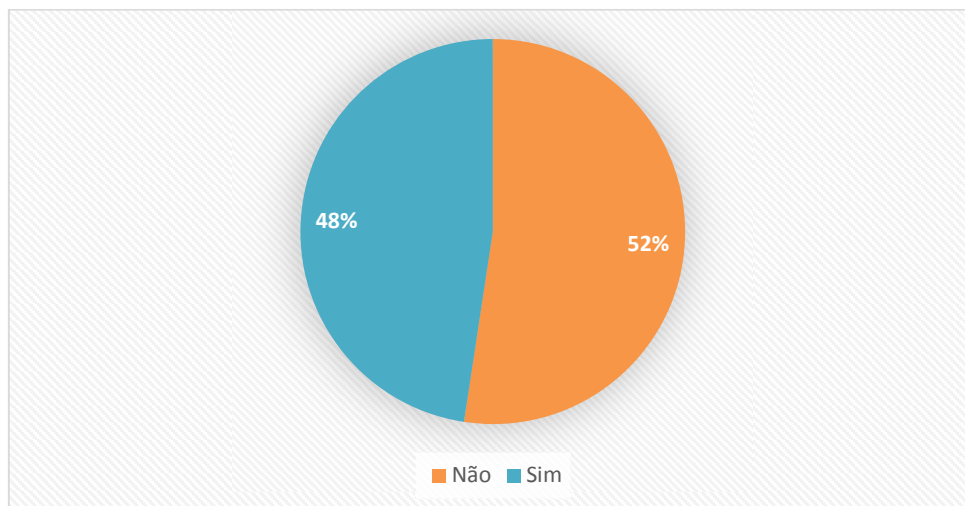
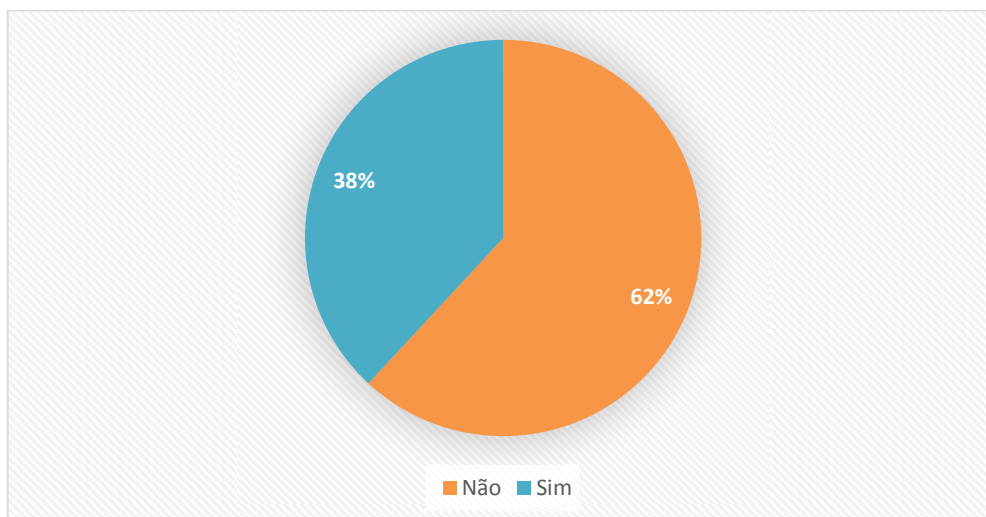
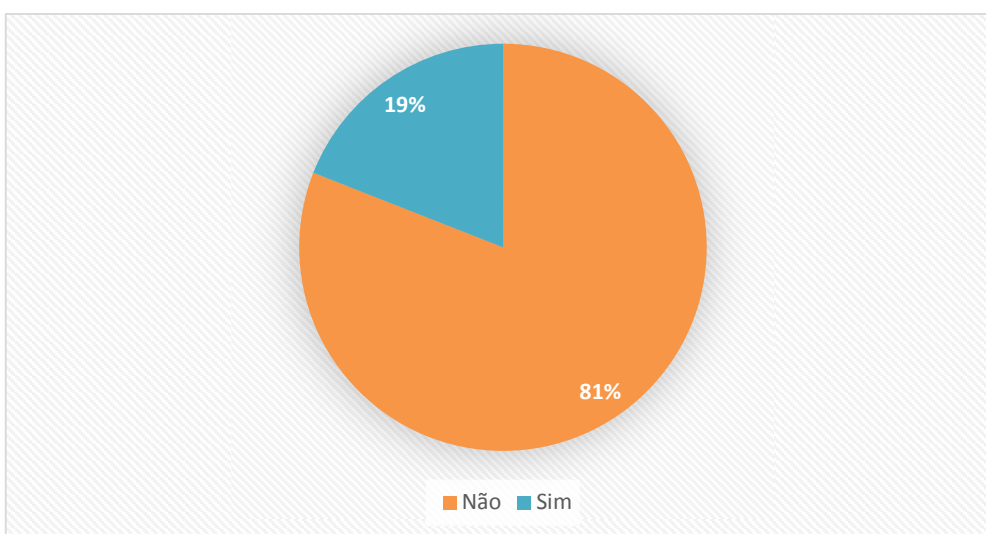
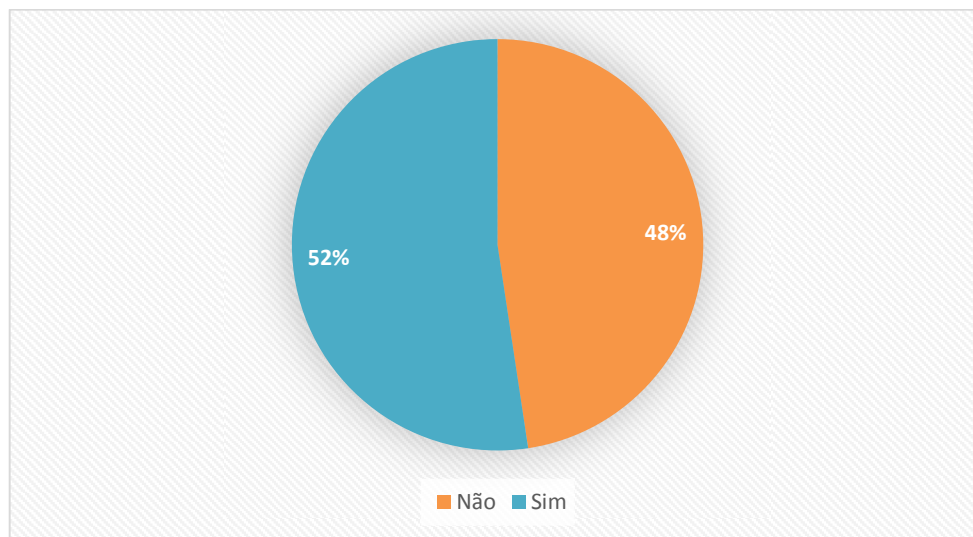
Gráfico 16: Deferimento de liminar possessória**Gráfico 17:** Comunicação a órgãos de proteção**Gráfico 18:** Duplicidade de ações

Gráfico 19: Reforma de decisão liminar ou de mérito pelo Tribunal**Gráfico 20:** Manutenção da comunidade no local